

**Rechtsgutachten  
über die  
Rechtmäßigkeit mobiler grundberührender Fangmethoden  
im deutschen Meeresschutzgebiet Doggerbank**

**von  
Dr. Anna von Rebay  
Ocean Vision Legal**

**Im Auftrag von  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) e.V.**

#### **Ocean Vision Legal**

Kontakt: Dr. Anna von Rebay, Legal Counsel

Internet: [www.oceanvisionlegal.com](http://www.oceanvisionlegal.com)

E-Mail: [anna@oceanvisionlegal.com](mailto:anna@oceanvisionlegal.com)

Tel.: 0049-151-6778-6007

#### **BUND**

Kontakt: Nadja Ziebarth, Leiterin des BUND-Meeresschutzbüro

E-Mail: [Nadja.Ziebarth@bund.net](mailto:Nadja.Ziebarth@bund.net)

Tel.: 0049-421-79002-32

Kontakt: Isabelle Maus, BUND-Expertin für Meeresschutzgebiete

E-Mail: [Isabelle.Maus@bund.net](mailto:Isabelle.Maus@bund.net)

Tel.: 0049-421-79002-39

Unterstützt von der Europäischen Union, dem Becht Family Charitable Trust und anderen Förderern. Die geäußerten Ansichten und Meinungen sind jedoch ausschließlich die des Autors/der Autoren und spiegeln nicht unbedingt die der Geldgeber wider. Weder die Europäische Union, noch der Becht Family Charitable Trust oder andere Geldgeber können für sie verantwortlich gemacht werden.

## Executive Summary

Aufgrund der erheblichen Einwirkungen auf den Meeresboden, die Habitatstrukturen und das Ökosystem sowie Überfischung von Ziel- und Nichtzielarten ist mobile grundberührende Fischerei nicht mit den Erhaltungszielen des Natura 2000-Meeresschutzgebiets Doggerbank-SAC (special area of conservation, SAC) vereinbar. Nach stetiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof (EuGH), sind kommerzielle Fischereiaktivitäten wie Grundschieppnetzfischerei aufgrund ihrer Einwirkung auf die geschützten Gebiete Projekte im Sinne der 1992 Fauna-Flora-FFH-Richtlinie (FFH-Richtlinie).<sup>1</sup> Eine Zulassung wäre damit gem. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie nur rechtmäßig, wenn zuvor eine Verträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde, zwingende Gründe des überwiegenden Interesses für die Fischerei vorliegen, keine Alternativen vorhanden sind und Ausgleichsmaßnahmen getroffen wurden. Das ist bei Fischerei im privaten Sektor nicht denkbar, so dass mobile grundberührende Fischerei von der einzelstaatlichen Behörde innerhalb des Doggerbank-SAC für eigene Fischereifahrzeuge nicht zugelassen werden darf.

Zuständig für die Erteilung der Fangerlaubnis und Durchführung der Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, § 32 Abs. 1-3 und Abs. 5 BNatSchG ist die Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE), wobei das Benehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) herzustellen ist. Die BLE trägt die Beweislast dafür, dass die Zulassungsvoraussetzungen des Projekts nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie vorliegen; können diese Voraussetzungen nicht nachgewiesen werden, war die Erteilung der Fangerlaubnis nicht rechtmäßig und kann mittels Anfechtungsklage angefochten werden. Dies ist Anwendungsbe reich der Verbandsklagen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG).<sup>2</sup> Für eine allgemeine Regulierung von mobiler grundberührender Fischerei eigener Fischereifahrzeuge im Doggerbank-SAC durch Rechtsverordnung ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zuständig. Hierzu ist es nach Art. 11 Abs. 1 der 1983 Verordnung über eine Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)<sup>3</sup> grundsätzlich nur berechtigt und nicht verpflichtet. Sofern dargelegt werden kann, dass ein Verbot grundberührender Fischerei die einzige Maßnahme ist, um einen guten Erhaltungszustand des Doggerbank-SAC zu erreichen, könnte sich eine solche Verpflichtung dennoch aus Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie, § 32 Abs. 3 BNatSchG ergeben.

Deutschland dürfte ein solches Verbot allerdings nur für eigene Fischereifahrzeuge erlassen, da die Mit-

---

<sup>1</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-FFH-Richtlinie, FFH-Richtlinie).

<sup>2</sup> Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG) vom 07.12.2006, in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Februar 2021 (BGBl. I S. 306).

<sup>3</sup> Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen; Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen; Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 der Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates.

gliedstaaten nach Art. 11 Abs. 2 GFP keine Kompetenz haben Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen, welche die Bewirtschaftungsinteressen anderer Mitgliedstaaten berühren. In einem solchen Fall wechselt die Kompetenz auf die EU-Kommission, welche die Bestandserhaltungsmaßnahme auf Antrag durch delegierten Rechtsakt erlässt, der auf einer gemeinsamen Empfehlung der Mitgliedstaaten beruht. In der Praxis erschwert dieser Prozess den Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen. Die Erarbeitung einer gemeinsamen Empfehlung ist aufgrund divergierender Fischerei- und Naturschutzinteressen der Mitgliedstaaten sehr schwierig und der Prozess bis zum Erlass des delegierten Rechtsakts der EU langwierig. Letztlich macht auch die Möglichkeit des EU-Parlaments und des Rates, nach Art. 46 Abs. 3 GFP Einwände zu erheben, den Erlass eines delegierten Rechtsaktes willkürlich und träge. In diesem Sinne würde ein deutsches Verbot mobiler grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC für eigene Fischereifahrzeuge einen Anreiz geben, sich effektiver für eine gemeinsame Empfehlung einzusetzen, um auch mobile grundberührende Fischerei durch Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten zu regulieren.

Deutschland hat am 17. Juni 2021 als veranlassender Mitgliedstaat zusammen mit Belgien, Dänemark, Frankreich, Niederlande und Schweden eine gemeinsame Empfehlung zum Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen im Doggerbank-SAC eingereicht. Die Empfehlung für die Doggerbank enthält keine Regulierung von mobiler grundberührender Fischerei, sondern ist auf Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen beschränkt. Entsprechend sieht die hierauf ergangene Delegierte Verordnung (EU) 2023/340 der EU vom 08. Dezember 2022 für die Doggerbank keine Regelungen für Grundschleppnetzfisherei vor. Da mobile grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie nicht zugelassen werden kann, stellt sich die Frage, ob die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sind, eine gemeinsame Empfehlung abzugeben, welche den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie entspricht und ob auch der delegierte Rechtsakt der EU diesen Anforderungen entsprechen muss. Nach dem Wortlaut des Art. 11 Abs. 2 und Abs. 1 GFP haben Mitgliedstaaten das Recht, sind aber nicht verpflichtet, Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen. Wird eine Bestandserhaltungsmaßnahme erlassen, könnte diskutiert werden, ob sie zumindest den Anforderungen nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie entsprechen muss. Zweifel ergeben sich, da die gemeinsame Empfehlung keine Zulassung des Projektes ist; allerdings lässt eine gemeinsame Empfehlung, welche keine Regulierungen enthält, die unerwähnten Fischereitätigkeiten indirekt zu. In Betracht käme also eine analoge Anwendung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie. Zumindest aber muss die gemeinsame Empfehlung den Anforderungen des Art 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie entsprechen. Sie muss also ausreichend sein, um das Habitat der Doggerbank und der darin lebenden Arten zu schützen. Das ist nach hier vertretener Ansicht bei einem fehlenden Verbot mobiler grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC nicht gegeben.

Die EU hatte im Rahmen ihrer des Erlasses ihrer Delegierten Verordnung nach Art. 11 Abs. 3 UA 2 GFP explizit zu prüfen, ob die gemeinsame Empfehlung der Verpflichtung der Staaten aus Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie genügt. Die EU-Kommission hätte also feststellen müssen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen zum Schutz der Doggerbank nicht ausreichen, um die Doggerbank als Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser (Habitat Code 1110) und die darin vorkom-

menden Schweinswale (*Phocoena phocoena*) und Seehunde (*Phoca vitulina*) zu schützen. Da die gemeinsame Empfehlung nicht ausreicht, hätte die EU einen eigenen Vorschlag machen können, welcher den Verpflichtungen aus Art. 6 FFH-Richtlinie entspricht. Da die Delegierte Verordnung (EU) 2023/340 nicht ausreicht, um die ökologischen Erfordernisse des Doggerbank SAC nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie zu schützen, kann Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV erhoben werden (andere Ansicht vertretbar).

Es bestehen ferner Argumente dafür, dass Mitgliedstaaten im Rahmen der Flaggenstaatverantwortlichkeit nach Art. 58 Abs. 2, 94, 92 des 1982 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ)<sup>4</sup> dazu verpflichtet sind, Fischerei von eigenen Fischereifahrzeugen sowohl in eigenen als auch in fremden SAC-Gebieten nur zuzulassen, wenn die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie erfüllt sind. Folgt man dieser Ansicht, sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet, Fischerei von eigenen Fischereifahrzeugen in der deutschen Doggerbank nur zuzulassen, wenn vor der Erteilung der nationalen Erlaubnis eine Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie durchgeführt wurde. Diskrepanzen, die sich aufgrund der verschiedenen Auslegungen innerhalb der Mitgliedstaaten ergeben, sind hinzunehmen; verstößt ein Mitgliedstaat gegen diese Verpflichtung, kann ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 Abs. 2 AEUV angestoßen werden.

Aufgrund der Prüfung kommen folgende Rechtsmittel in Betracht:

- Anfechtungsklage gegen die von der BLE erteilte Fangerlaubnis, welche mobile grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC für eigene Fischereifahrzeuge zulässt, ohne die notwendige Verträglichkeitsprüfung durchgeführt zu haben. Dies könnte ein Anreiz darstellen, mobile grundberührende Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge durch eine allgemeine Rechtsverordnung umfassend zu verbieten. Dies wiederum stellt einen weiteren Anreiz dar, sich im Rahmen der gemeinsamen Empfehlung dafür einzusetzen, dass mobile grundberührende Fischerei auch für Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten in der Doggerbank verboten wird (gute Erfolgswahrscheinlichkeit).
- Vertragsverletzungsverfahren gegen jeden Mitgliedstaat, der mobile grundberührende Fischerei in der deutschen Doggerbank erlaubt, ohne zuvor eine Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie i.V.m. der Flaggenstaatverantwortlichkeit durchgeführt zu haben (mittlere Erfolgswahrscheinlichkeit).
- Nichtigkeitsklage gegen die Delegierte Verordnung (EU) 2023/340, da diese unter Berücksichtigung von Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie zu dem Ergebnis hätte kommen müssen, dass eine Beschränkung von Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen nicht ausreicht, um die Erhaltungsziele der Doggerbank zu schützen. Daraufhin hätte die EU auch ohne gemeinsame Empfehlung einen eigenen neuen Vorschlag machen können, der wiederum die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie einhält (Erfolgsaussichten mittel; die Aufhebung des delegierten Rechtsaktes führt zunächst zu weniger Schutz als zuvor, was angesichts des schlechten Schutzzustandes der Doggerbank möglicherweise hinzunehmen wäre).

---

<sup>4</sup> United Nations Treaty Series (UNTS), Vol. 1833, No. I-31363; Bundesgesetzblatt (BGBl.) II 1994, p. 1799.

- Konstruktion eines nationalen Rechtsstreits gegen einen Akt einer deutschen Behörde, der vor den Verwaltungsgerichten angefochten wird, mit dem Ziel, ein Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH zu erwirken, mit der Vorlagefrage über die Vereinbarkeit von Art. 11 Abs. 2 GFP und Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie (fraglich ist, was für ein Akt konstruiert werden könnte).

## Zusammenfassung der Ergebnisse

### 1. Einleitung

Die Doggerbank ist mit einer Fläche von rund 18.000 km<sup>2</sup> die größte Sandbank<sup>5</sup> in einem flachen Gebiet der Nordsee und befindet sich teilweise in der englischen, deutschen, holländischen und dänischen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ). Im Mai 2004 wurde die Doggerbank in England, Deutschland und den Niederlanden als besonderes Schutzgebiet (special area of conservation, SAC-Gebiet) zur Schaffung des Natura 2000 Netzwerkes unter der FFH-Richtlinie der EU ausgewiesen. Aufgrund des hohen Lichteinfalls und der günstigen Strömungen ist die Doggerbank ein sehr produktiver und ökologisch wertvoller Lebensraum,<sup>6</sup> reich an Plankton und zahlreichen Fischarten sowie bedrohten Meeressäugtieren. Die in der Doggerbank lebenden Fischpopulationen sind aufgrund starker Befischung eingebrochen und die Struktur des Habitats wird aufgrund von Fischereimethoden, wie mobile grundberührende Fischerei mit Baumkurren, Waden- und Grundschieppnetzen, nachweislich beeinträchtigt.<sup>7</sup> In der Praxis ist der effektive Schutz der Doggerbank vor allem durch einen komplizierten, mehrphasigen, nationalen und europäischen Abstimmungsprozess erschwert. Der Ausstieg aus der EU und der damit einhergehende Wegfall europarechtlicher Regulierungen konnte im Juni 2022 in England dazu genutzt werden, die Doggerbank für mobile grundberührende Fischerei zu schließen.<sup>8</sup> Um einen kohärenten und effektiven Schutz der Doggerbank zu gewährleisten ist es von fundamentaler Bedeutung, das Gebiet auch in den AWZ von Deutschland, den Niederlanden und Dänemark für mobile grundberührende Fischerei zu schließen. Vorliegendes Gutachten analysiert die entsprechende rechtliche Lage für die Bundesrepublik Deutschland.

### 2. Anwendungsvorrang des EU-Rechts und Kompetenzen

Ein Verbot mobiler grundberührender Fischerei im Natura 2000-Schutzgebiet der Doggerbank in der deutschen AWZ berührt Fragen des Naturschutzes und des Fischereirechts auf nationaler und europäischer Ebene. Die Mitgliedstaaten haben der EU Hoheitsrechte übertragen und sie damit mit der Kompetenz ausgestattet, rechtsverbindliche Akte zu treffen.<sup>9</sup> In den Grenzen dieser Übertragung haben die Sekundärrechtsakte der EU (u.a. Verordnungen und Richtlinien) Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht. Die Zuständigkeit der EU richtet sich mithin nach der Übertragungsbefugnis (siehe: Anwendungsvorrang von EU-Recht, S. 2). Für die Regulierungen von Fischerei zum Schutz der Meeresumwelt haben die Mitgliedstaaten der EU gem. Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV eine geteilte Kompetenz übertragen (siehe: Grundsätze der ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten, S. 2). Dies ist der Fall, da sich die Kompetenzgrund-

---

<sup>5</sup> <https://www.bfn.de/nsg-doggerbank>.

<sup>6</sup> BUND, EinBlick in die Nordsee, S. 22.

<sup>7</sup> <https://www.bfn.de/nsg-doggerbank>; Appleby et al., Doggerbank Report (2020), S. 2.

<sup>8</sup> Appleby et al., Doggerbank Report (2020), S. 2.

<sup>9</sup> Für Deutschland nach Art. 23 Abs. 1, S. 2 Grundgesetz (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949, (BGBl. I S. 968), zuletzt geändert 28. Juli 2022).

lage nach dem Schwerpunkt der Maßnahme bestimmt; bei Regulierung von Fischerei innerhalb von Meeresschutzgebieten liegt der Schwerpunkt der Maßnahme auf Umweltschutz (geteilte Zuständigkeit) und nicht auf der Erhaltung der biologischen Meeresschätze als Ressource (ausschließliche Zuständigkeit, siehe: Kompetenzen zum Erhalt der biologischen Meeresschätze im Rahmen der GFP oder Umweltpolitik, S. 3). Gemäß Art. 2 Abs. 2, S. 1 AEUV können die EU und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich deshalb beide gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen, wobei die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nach Art. 2 Abs. 2, S. 2 AEUV nur wahrnehmen, sofern und soweit die EU ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Die EU hat von ihrer geteilten Kompetenz Gebrauch gemacht, indem sie die FFH-Richtlinie und GFP Verordnung erlassen hat, welche in der Fassung von 2013 gültig ist.<sup>10</sup> Während die GFP als Verordnung in den Mitgliedstaaten nach Art. 288 UA 2 AEUV unmittelbare Geltung hat, muss die FFH-Richtlinie gem. Art. 288 UA 3 AEUV in innerstaatliches Recht umgesetzt werden (siehe: Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie im Bundesrecht, S. 64). Dies hat der deutsche Gesetzgeber mit den §§ 31 ff. BNatSchG gemacht.

### **3. Grundsätze der Gemeinsamen Fischereipolitik**

Gem. Art. 5 Abs. 1 GFP haben alle Fischereifahrzeuge der EU, vorbehaltlich der Regelungen nach Teil III GFP, gleichberechtigten Zugang zu Gewässern und Ressourcen in allen Unionsgewässern (für die Anwendbarkeit der GFP siehe: Anwendungsbereich der Gemeinsamen Fischereipolitik, S. 14).<sup>11</sup> Der freie Zugang besteht dabei nicht unbeschränkt, sondern im Rahmen der von der EU festgesetzten Fangquoten (siehe: Fangquoten, S. 15). Eine Beschränkung von Fischerei für Fischereifahrzeuge der EU in EU-Gewässern ist damit nur unter den Regelungen nach Teil III GFP (siehe: Grundsatz, S. 14) zulässig.

### **4. Zulässigkeit von Projekten in SAC-Gebieten nach (Art. 11 GFP i.V.m.) Art. 6 FFH-Richtlinie**

Unter Teil III der GFP regelt Art. 11 Abs. 1 GFP, dass Mitgliedstaaten das Recht haben Bestands Erhaltungsmaßnahmen für Gewässer unter ihrer Gerichtsbarkeit zu erlassen, die zur Einhaltung ihrer Verpflichtung aus Art. 6 der FFH-Richtlinie erforderlich sind. Bestandserhaltungsmaßnahmen sind legaldefiniert in Art. 7 GFP und können gem. Art. 7 Abs. 1 lit. j, Abs. 2 lit. c GFP Beschränkungen oder Verbote bestimmter Fangmethoden umfassen. Wie der EuGH u.a. in einem Vorabentscheidungsverfahren des Deutschen Naturschutzrings gegen die Bundesrepublik Deutschland bereits bestätigt hat, ist das Verbot bestimmter

---

<sup>10</sup> Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen; Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 der Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates.

<sup>11</sup> Mit Ausnahme von Art. 5 Abs. 2 GFP, welche in der AWZ nicht anwendbar sind.



Fangmethoden wie mobile grundberührende Fischerei eine Bestandserhaltungsmaßnahme im Sinne des Art. 11 GFP (siehe: Regulierung von Grundschieppnetzfisherei als Bestandserhaltungsmaßnahme nach Teil III GFP, S. 16).<sup>12</sup>

#### 4.1. Bestandserhaltungsmaßnahme zur Einhaltung von Art. 6 FFH-Richtlinie erforderlich

Die FFH-Richtlinie dient der Ausweisung von besonderen Schutzgebieten (special areas of conservation, SAC) zur Schaffung des europäischen Natura 2000 Netzwerkes. Die Doggerbank wurde im Mai 2004 gemäß Art. 3, 4 Abs. 1 FFH-Richtlinie als SAC ausgewiesen.<sup>13</sup> In der deutschen AWZ umfasst das geschützte Gebiet der Doggerbank eine Fläche von 1.699 km<sup>2</sup>.<sup>14</sup> Nach Art. 6 Abs. 1 und 2 FFH-Richtlinie sind innerhalb von SAC-Gebieten die Mitgliedstaaten dafür zuständig, Erhaltungsmaßnahmen für das Gebiet festzusetzen, wobei Projekte nur unter den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden dürfen. Die Erhaltungsziele des deutschen Doggerbank-SAC sind in der Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Doggerbank“ (NSGDgbV)<sup>15</sup> geregelt. Gem. § 3 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 NSGDgbV ist die Doggerbank als „Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser“ ein geschützter Lebensraumtyp nach Anhang I der FFH-Richtlinie (Habitat Code 1110) und dient dem Schutz der Arten nach Anhang II der Richtlinie 92/43/EWG, Schweinswal (*Phocoena phocoena*, EU-Code 1351) und Seehund (*Phoca vitulina*, EU-Code 1365), welche das Gebiet u.a. als Nahrungshabitat nutzen.<sup>16</sup> Der Schutz der Doggerbank ist dabei weder ein prioritärer natürlicher Lebensraumtyp noch dient er dem Schutz prioritärer Arten (siehe: Schutzstatus des Doggerbank-SAC, S. 18).<sup>17</sup>

#### 4.2. Zulässigkeit von Projekten in SAC-Gebieten

Gem. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 1 und Abs. 2 BNatSchG) dürfen Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen, die ein SAC-Gebiet aber einzeln oder im Zusammenhang mit anderen Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, von der einzelstaatlichen Behörde nur zugelassen werden, wenn zuvor eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des Gebietes

---

<sup>12</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juni 2018, Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. gegen Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: Deutscher Naturschutzring), C-683/16, para. 27.

<sup>13</sup> Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 zur Anpassung der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt; <https://eunis.eea.europa.eu/sites/DE1003301>; <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=DE1003301>.

<sup>14</sup> <https://eunis.eea.europa.eu/habitats/10003>.

<sup>15</sup> Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Doggerbank“<sup>1</sup> (NSGDgbV) vom 22. September 2017 (BGBl. I S. 3400) zur Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7), die zuletzt durch die Richtlinie 2013/17/EU (ABl. L 158 vom 10.6.2013, S. 193) geändert worden ist.

<sup>16</sup> <https://www.bfn.de/nsg-doggerbank>.

<sup>17</sup> <https://eunis.eea.europa.eu/habitats/10003>.

durchgeführt und festgestellt wurde, dass das Projekt das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt und die Öffentlichkeit gegebenenfalls angehört wurde. Liegt ein negatives Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des Gebietes vor, dürfen Projekte nach Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 3 und Abs. 5 BNatSchG) nur zugelassen werden, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen, eine Alternativlösung nicht vorhanden ist und der Mitgliedstaat Ausgleichsmaßnahmen ergreift. Die Zulassung eines Plans oder Projekts in SAC-Gebieten erfordert folglich eine dreigliedrige Prüfung: eine Vorprüfung, ob das Projekt einzeln oder im Zusammenhang mit anderen Projekten das Gebiet erheblich beeinträchtigen könnte; wenn das der Fall ist, eine Verträglichkeitsprüfung des Projektes mit den Erhaltungszielen des Gebietes, und wenn diese zu einem negativen Ergebnis führt, müssen zwingende Gründe des überwiegenden Interesses vorliegen, keine Alternativen vorhanden sein und Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden.

Durch die Formulierung, dass Projekte nur zuzulassen sind, wenn diese Voraussetzungen vorliegen, statuiert Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie eine Auslegungsregel, nach welcher Projekte innerhalb eines SAC-Gebiets grundsätzlich unzulässig sind und nur ausnahmsweise zugelassen werden dürfen. Dies hat wichtige Rechtsfolgen in der Praxis. Zum einen muss bewiesen werden, dass ein grundsätzlich unzulässiges Projekt ausnahmsweise zulässig ist (Beweislast). Zum anderen sind die Voraussetzungen der Zulässigkeit eines Projektes als Ausnahme zu dessen grundsätzlicher Unzulässigkeit stets restriktiv auszulegen. Wenn Grundschleppnetzfischerei also unter Projekt in diesem Sinne fällt, ist es nur unter diesen Voraussetzungen zulassungsfähig (siehe: Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, S. 19).

#### 4.2.1. Mobile grundberührende Fischerei als Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie

Die ausdrückliche Anwendbarkeit der FFH-Richtlinie auf kommerzielle Fischerei als Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie, wurde 2004 in dem Waddenzee Fall<sup>18</sup> vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) entschieden.<sup>19</sup> Nach stetiger Rechtsprechung des EuGH sowie nach Ansicht der EU-Kommission sind Projekte inhaltlich, örtlich und zeitlich weit auszulegen (siehe: Grundberührende Fischerei als Plan oder Projekt, S. 20).<sup>20</sup>

Der Begriff „Projekt“ ist nicht in der FFH-Richtlinie geregelt.<sup>21</sup> Genau wie die FFH-Richtlinie hat auch die

---

<sup>18</sup> EuGH, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Waddenzee), Urteil vom 07. September 2004, Case C-127/02 (im Folgenden: EuGH, Waddenzee, Case C-127/02).

<sup>19</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 25-27.

<sup>20</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32; EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, 24 ff.; EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17 (im Folgenden: EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17), para. 122 bis 124; Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 7; Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 4.

<sup>21</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 23.

1985 Umweltverträglichkeitsprüfungen-Richtlinie (Richtlinie 85/337/EWG, UVP-Richtlinie)<sup>22</sup> zum Ziel zu verhindern, dass Tätigkeiten, welche geeignet sind, die Umwelt zu beeinträchtigen, genehmigt werden, ohne dass zuvor eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird. Damit ist die Legaldefinition von „Projekt“ in Art. 1 Abs. 2 UVP-Richtlinie für die Bestimmung eines Projekts nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie heranzuziehen.<sup>23</sup> Nach Art. 1 Abs. 2 lit. a, 2. Var. UVP-Richtlinie ist ein Projekt ein sonstiger Eingriff in Natur und Landschaft, einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen.

Nach Ansicht des EuGH kommt es nicht maßgeblich auf die Kategorisierung des Projekts an, sondern vielmehr darauf, ob es Auswirkungen auf das Gebiet haben kann.<sup>24</sup> Unter Berücksichtigung des Vorsorgegrundsatzes, auf dem die Umweltpolitik der Union nach Art. 191 AEUV beruht, und der zur Auslegung von Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie heranzuziehen ist, ist das der Fall, wenn unter objektiven Umständen nicht ausgeschlossen werden kann, dass das Projekt das Gebiet beeinträchtigt.<sup>25</sup> Eine bloße Wahrscheinlichkeit ist ausreichend.<sup>26</sup> Es muss dabei positiv festgestellt werden, dass durch das Projekt keine negativen Beeinträchtigungen auftreten können, wobei der Projektträger die zur Prüfung der Verträglichkeit sowie der Voraussetzungen nach den Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie erforderlichen Unterlagen vorzulegen hat (§ 34 Abs. 1 S. 3 BNatSchG).<sup>27</sup> Bewertungsunsicherheiten über die Zulässigkeit von Projekten gehen zulasten des Projektträgers, der die Beweislast für die Vereinbarkeit des Projektes mit dem Gebiet trägt.<sup>28</sup>

Eine weite Auslegung von Projekten ergibt sich auch in zeitlicher Hinsicht. Mehrjährige Projekte oder Projekte, die bereits vor dem Inkrafttreten der FFH-Richtlinie genehmigt wurden, müssen vor jeder neuen Genehmigung unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden.<sup>29</sup> Dabei muss die Prüfung zwingend vor der Genehmigung des Projekts durchgeführt werden (siehe: Zeitlich, S. 22).<sup>30</sup> Auch hinsichtlich der geographischen Anwendung muss Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie nach stetiger Rechtsprechung des EuGH weit ausgelegt werden, so dass nicht nur Projekte innerhalb des SAC-Gebietes von Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie erfasst sind, sondern auch solche, welche außerhalb des Gebietes liegen aber geeignet sind, signifikante Auswirkungen auf das Gebiet zu haben.<sup>31</sup> Dies ist der Fall, wenn solchen Grenzgebieten eine Pufferfunktion für die geschützten Lebensraumtypen und Arten zukommt.<sup>32</sup> Insofern Fischerei an den Grenzen

---

<sup>22</sup> Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Umweltverträglichkeitsprüfung-Richtlinie).

<sup>23</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, 24 ff.; EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 122 bis 124.

<sup>24</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32.

<sup>25</sup> EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 44.

<sup>26</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 41, 43.

<sup>27</sup> EuGH, Urteil vom 26. Oktober 2006, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Portugiesische Republik, C-239/04, para. 20.

<sup>28</sup> Appel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 5, 18.

<sup>29</sup> EuGH, Waddenzee, C-127/02, para. 28; EuGH, Urteil vom 14. Januar 2020, Stadt Papenburg gegen Bundesrepublik Deutschland, C-226/08, para. 41; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 39; EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 127.

<sup>30</sup> EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 140 f.

<sup>31</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 31; EuGH, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Bundesrepublik Deutschland, Urteil vom 10. Januar 2006, C-98/03, para. 51; EuGH, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Irland, Urteil vom 13. Dezember 2007, Case C-418/04, para. 232.

<sup>32</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 31; Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 10.

des Doggerbank-SAC also zu einer Verringerung des Fischbestandes, welcher Nahrungsgrundlage der Seehunde und Schweinswale ist, führt oder negative Veränderungen innerhalb des SAC aufgrund des sich verändernden Ökosystems verursacht, ist mobile grundberührende Fischerei auch an den Grenzen des Doggerbank-SACs nicht zulassungsfähig (siehe: Örtlich, S. 22).

Mobile grundberührende Fischerei steht nicht mit der Erhaltung des Doggerbank-SAC im Zusammenhang. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Einwirkungen der mobilen grundberührenden Fangausrüstung den Meeresboden der Doggerbank als geschütztes Habitat und die darin lebenden Arten beeinträchtigt. Abhängig von der Art der mobilen grundberührenden Fischerei werden Schleppnetze über den Meeresboden gezogen, wobei die natürlichen Merkmale abgetragen, verändert und zerstört werden. Dies führt nachweislich zu erheblichen Schäden am Meeresboden und den dortigen Lebensgemeinschaften durch Scheuchketten, Kurrschuhen und Rollen, so dass eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Meeresbodens vorliegt.<sup>33</sup> Die Verwendung von großen Fangnetzen ermöglicht außerdem den Fang einer sehr großen Menge der Zielarten sowie ungewollten Beifangs von Jungfischen und Nicht-Zielarten. Damit ist mobile grundberührende Fischerei ein Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie (siehe: Grundberührende Fischerei als Projekt, S. 23).

#### 4.2.2. Verträglichkeitsprüfung anhand der Erhaltungsziele

Gem. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie ist mithin vor Zulassung mobiler grundberührender Fischerei zwingend eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des SAC-Gebietes durchzuführen (siehe: Verträglichkeitsprüfung anhand der Erhaltungsziele, S. 24).

Da bereits die Wahrscheinlichkeit eines negativen Eingriffs in das Gebiet durch das Vorliegen des Projekts vorgeprüft wurde, muss im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung ein Gegenbeweis erbracht werden, dass das Projekt das Gebiet nicht erheblich beeinträchtigt.<sup>34</sup> Dieser Gegenbeweis muss eine lückenlose, vollständige, präzise und endgültige Feststellung enthalten, die jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen des Projekts auf das Gebiet ausräumt.<sup>35</sup> Die Verträglichkeitsprüfung muss überdies die Gründe enthalten, die zu dieser Annahme führen; ansonsten kann sie nicht als „angemessen“ im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie gelten (und zeitlich vor der Zulassung des Projekts liegen).<sup>36</sup> Außerdem kommt es nicht nur auf die Auswirkungen des Projekts alleine an, sondern auch darauf,

---

<sup>33</sup> <https://www.bfn.de/grundschleppnetz-fischerei>.

<sup>34</sup> Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 77; BVerwG, Urteil vom 17. Januar 2007, 9 A 20.05, para. 62.

<sup>35</sup> EuGH, Brian Holohan u. a. gegen An Bord Pleanála, Vorabentscheidungsersuchen des High Court (Irland), Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 7. November 2018, Case C-461/17, para. 49.

<sup>36</sup> EuGH, Brian Holohan u. a. gegen An Bord Pleanála, Vorabentscheidungsersuchen des High Court (Irland), Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 7. November 2018, Case C-461/17, para. 49-52; EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 61.

ob es zusammen mit anderen Projekten die für das betreffende Gebiet festgelegten Erhaltungsziele beeinträchtigen könnte. Aus wissenschaftlicher Sicht darf kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass das Projekt keine solchen Auswirkungen hat.<sup>37</sup> Sofern also keine Gewissheit besteht, dass mobile grundberührende Fischerei keine negativen Auswirkungen auf die Erhaltungsziele des Doggerbank-SAC hat, darf diese nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden.<sup>38</sup> Zentraler Prüfgegenstand der Verträglichkeitsprüfung sind damit die Erhaltungsziele des Gebiets.<sup>39</sup> Die Erhaltungsziele ergeben sich aus dem Schutzzweck des ausgewiesenen SAC-Gebietes ausweislich der entsprechenden Ausweisungssatzung.<sup>40</sup> Es sind also die maßgeblichen Gebietsbestandteile als Erhaltungsziele des Gebietes herauszuarbeiten und dann das Ausmaß der Beeinträchtigung zu ermitteln. Das Doggerbank-SAC ist sowohl als Lebensraumtyp (Habitat) nach Anhang I, Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser, geschützt, als auch aufgrund der darin vorkommenden Arten nach Anhang II, Seehund und Schweinswal.

#### 4.2.2.1. Erhaltungsziel des Lebensraumtyps und Verträglichkeitsprüfung mit mobiler grundberührender Fischerei

Der Schutz der Doggerbank als Lebensraumtyps „Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser“ und der darin lebenden Arten dient nach § 3 Abs. 4 NSGDgbV unter anderem der Erhaltung und, soweit erforderlich, Wiederherstellung der ökologischen Qualität der Habitatstrukturen (Nr. 1), der natürlichen Qualität des Lebensraums mit weitgehend natürlicher Verbreitung, Bestandsdichte und Dynamik der Populationen (Nr. 2), der Unzerschnittenheit des Lebensraums sowie seiner Funktion als Regenerationsraum insbesondere für die benthische Fauna (Nr. 3), der hohen autochthonen biologischen Produktivität (Nr. 4), sowie der Funktion als Startpunkt und Ausbreitungskorridor für benthische Arten in der gesamten Nordsee und seiner Funktion als besonders artenreiches biogeographisches Grenzgebiet zwischen nördlicher und südlicher Nordsee (Nr. 5, siehe: Erhaltungsziele des Doggerbank-SAC, S. 26).

Abhängig von der Art der mobilen grundberührenden Fischerei werden Schleppnetze über den Meeresboden gezogen, wobei die natürlichen Merkmale abgetragen, verändert und zerstört werden. Die Verwendung sowohl von Baumkurren als auch von Scherbrett-Grundsleppnetzen führt nachweislich zu erheblichen Schäden am Meeresboden und den dortigen Lebensgemeinschaften durch die schweren Scheuchketten, Kurrschuhen und Rollen, welche das physische Substrat der Sandbank zerstört. Das Sediment wird

---

<sup>37</sup> EuGH, Urteil vom 11. April 2013, Sweetman et al. gegen Pleanála, C-258/11, para. 40; vergleiche außerdem: EuGH, Urteil vom 24. November 2011, Europäische Kommission gegen Königreich Spanien, C-404/09, para. 99; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay et al. gegen Infrabel et al., C-182/10, para. 67; Möckel, Nature Conservation 23/2017, 57, 58.

<sup>38</sup> EuGH, Urteil vom 24. November 2011, Europäische Kommission gegen Königreich Spanien, C-404/09, para. 99; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay et al. gegen Infrabel et al., C-182/10, para. 67.

<sup>39</sup> Bernotat, Dirk, Fachliche Anforderungen an die Prüfungen nach § 34 und § 35 BNatSchG, Laufener Spezialbeiträge 2/06, S. 10; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band II, BNatSchG, § 34, Rn. 17.

<sup>40</sup> Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 50; OVG Lüneburg, Urteil vom 14. August 2015, 7 KS 121/12, para. 95.

umgegraben, sowohl große Strukturen und Elemente als auch strukturbildende Organismen wie Riffe werden beseitigt und zerstört, was zu einer allgemeinen Verringerung der Komplexität der Lebensräume und zu Veränderungen in den benthischen Gemeinschaften führt. Sandbänke, wie die unter der FFH-Richtlinie und § 3 NSGDgbV geschützte Doggerbank, erfüllen mehrere wichtige ökologische Funktionen, z. B. bieten sie Schutz für seltene und bedrohte Arten und stellen Brut-, Aufzucht-, Nahrungs- und Ruhehabitate dar. Diese Lebensräume beherbergen wichtige Biotoptypen und Gemeinschaften mariner Tier- und Pflanzenarten. Eine der größten Gefahren und Auswirkungen von gezogenen grundberührenden Fanggeräten ist die Homogenisierung der heterogenen Lebensräume, deren Strukturen durch die benthischen Organismen selbst erhalten wird.<sup>41</sup>

Damit ist mobile grundberührende Fischerei nicht mit dem unter § 3 Abs. 4 Nr. 1 NSGDgbV geregelten Erhaltungsziel des Schutzes der ökologischen Qualität der Habitatstrukturen und deren flächenmäßiger Ausdehnung vereinbar. Ferner wird das unter § 3 Abs. 4 Nr. 2 NSGDgbV geregelte Erhaltungsziel des Schutzes der natürlichen Qualität des Lebensraums mit weitgehend natürlicher Verbreitung, Bestandsdichte und Dynamik der Populationen, der charakteristischen Arten und der natürlichen Ausprägung ihrer Lebensgemeinschaften beeinträchtigt. Die Unzerschnittenheit des Lebensraums sowie seine Funktion als Regenerationsraum, insbesondere für die benthische Fauna, die hohe autochthone biologische Produktivität, die Funktion als Startpunkt und Ausbreitungskorridor für benthische Arten in die gesamte Nordsee sowie seine Funktion als besonders artenreiches biogeographisches Grenzgebiet zwischen nördlicher und südlicher Nordsee nach § 3 Abs. 4 Nr. 3-5 NSGDgbV sind nicht mehr gegeben. Damit ist mobile grundberührende Fischerei mit allen Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC als geschützter Lebensraumtyp nach § 3 Abs. 3 und 4 NSGDgbV unvereinbar.

#### 4.2.2.2. Erhaltungsziel der geschützten Arten und Verträglichkeitsprüfung mit mobiler grundberührender Fischerei

Zum Schutz der Schweinswale und der Seehunde bestimmt § 3 Abs. 5 NSGDgbV unter anderem die Erforderlichkeit der Erhaltung oder, soweit erforderlich, die Wiederherstellung der natürlichen Bestandsdichten dieser Arten mit dem Ziel der Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands, ihrer natürlichen räumlichen und zeitlichen Verbreitung, ihres Gesundheitszustands und ihrer reproduktiven Fitness unter Berücksichtigung der natürlichen Populationsdynamik sowie der genetischen Austauschmöglichkeiten mit Beständen außerhalb des Gebietes (Nr.1). Ferner ist das Gebiet als weitgehend störungsfreies und von lokalen Verschmutzungen unbeeinträchtigtes Habitat der Schweinswale und Seehunde zu erhalten, insbesondere in Hinblick auf seine Bedeutung als Nahrungs-, Migrations-, Fortpflanzungs- und Aufzuchthabitat für Schweinswale im Bereich der zentralen Nordsee (Nr. 2). Gem. § 3 Abs. 5 Nr. 3 NSGDgbV, ist ferner die Unzerschnittenheit der Habitate zu erhalten, welche die Möglichkeit der Migration der Schweinswale

---

<sup>41</sup> Pedersen et al. (2008), S. 158, 164; <https://www.bfn.de/grundsleppnetz-fischerei>.

und Seehunde innerhalb der deutschen Nordsee und in niederländische, britische und dänische Gewässer gewährleistet. Schließlich regelt § 3 Abs. 5 Nr. 4 NSGDgbV die Erhaltung der wesentlichen Nahrungsgrundlagen der Schweinswale und Seehunde, insbesondere der natürlichen Bestandsdichten, Altersklassenverteilungen und Verbreitungsmuster der den Schweinswalen und Seehunden als Nahrungsgrundlage dienenden Organismen (siehe: Erhaltungsziele des Doggerbank-SAC, S. 26).

Neben der Gefährdung des Meeresbodens begründet mobile grundberührende Fischerei auch erhebliche Gefahren für die nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 NSGDgbV geschützten Seehunde und Schweinswale. Grundschieppnetzfisherei erhöht die Sterblichkeit von Ziel- und Nichtzielarten, aber auch von benthischen Arten, die durch die vorbeifahrenden Fanggeräte verletzt und bedroht werden. Dies hat erhebliche Einwirkungen auf das Ökosystem und auf die darin lebenden Arten. Durch die Abfischung großer Mengen der gezielten Fischarten wird die Nahrungsgrundlage der in der Doggerbank geschützten Schweinswale und Seehunde erheblich reduziert und das gesamte Nahrungsnetz verändert, was eine erhebliche Gefahr für die Populationen der Seehunde und Schweinswale birgt. Schleppnetze erlauben außerdem keine selektive Fangmöglichkeit und führen deshalb zu (tödlichem) Beifang von Seehunden und Schweinswalen. Verlorene Fischernetze (Geisternetze) stellen eine spezielle Gefahr dar, da sich die Meeressäuger wiederholt und nachweislich in Netzen verfangen und darin verenden. Durch fortwährendes Fischen mit Grundschieppnetzen wird also das Habitat langfristig verändert, wodurch sich die Artenzusammensetzung allgemein verschiebt. Die am Boden lebenden Organismen sind Grundlage des Ökosystems und werden durch die mobile grundberührende Fischerei zerstört und verändert. Letztlich bedeutet die Zerstörung des Meeresbodens den Verlust des Habitats der geschützten Arten. Damit ist mobile grundberührende Fischerei nicht mit dem Erhaltungsziel des Doggerbank-SAC als Nahrungs-, Migrations-, Fortpflanzungs- und Aufzuchthabitat für Schweinswale im Bereich der zentralen Nordsee unter § 3 Abs. 5 Nr. 2 NSGDgbV und dem Erhaltungsziel des Schutzes der wesentlichen Nahrungsgrundlagen der Schweinswale und Seehunde, insbesondere der natürlichen Bestandsdichten, Altersklassenverteilungen und Verbreitungsmuster der den Schweinswalen und Seehunden als Nahrungsgrundlage dienenden Organismen gem. § 3 Abs. 5 Nr. 4 NSGDgbV vereinbar. Ferner ist mobile grundberührende Fischerei damit nicht mit dem Erhaltungsziel der Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Bestandsdichte der Schweinswale und Seehunde, Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands, der natürlichen räumlichen und zeitlichen Verbreitung, des Gesundheitszustands und der reproduktiven Fitness unter Berücksichtigung der natürlichen Populationsdynamik sowie der genetischen Austauschmöglichkeiten mit Beständen nach § 3 Abs. 5 Nr. 1 NSGDgbV vereinbar. Der erhebliche Schiffsverkehr durch die Fangflotten führt zu einer zusätzlichen Belastung der Meeressäuger, speziell des Schweinswals, durch Unterwasserschall, was zu Verhaltensänderungen der Arten führt und die tödliche Gefahr der Kollision mit Schiffen/Schiffsschrauben birgt. Damit ist Grundschieppnetzfisherei auch nicht mit dem Erhaltungsziel von unzerschnittenen Habitaten und der Möglichkeit der Migration der Schweinswale und Seehunde innerhalb der deutschen Nordsee und in niederländische, britische und dänische Gewässer nach § 3 Abs. 5 Nr. 3 NSGDgbV vereinbar.

Zusammenfassend kollidiert mobile grundberührende Fischerei mit allen Erhaltungszielen der Doggerbank als geschützter Lebensraum und zum Schutz der Arten nach Anhang I und II der FFH-Richtlinie.



Damit kann mobile grundberührende Fischerei innerhalb des Doggerbank-SAC nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden.

***Verbot jeglicher kommerzieller Fischerei im Doggerbank-SAC***

Es spricht einiges dafür, dass nicht nur mobile grundberührende Fischerei, sondern jegliche kommerzielle Fischerei mit großen Fangnetzen nicht mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC vereinbar sind (siehe: Handlungsempfehlung: Verbot von aller kommerzieller Fischerei in , S. 29).

**4.2.3. Vorliegen zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, Alternative und Ausgleichsmaßnahmen**

Liegt ein negatives Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung vor, darf mobile grundberührende Fischerei innerhalb des SAC nach Art. 6 Abs. 4 UA 1 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 3 und Abs. 5 BNatSchG) nur ausnahmsweise zugelassen werden, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen, keine Alternativlösung vorhanden ist und notwendige Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden.<sup>42</sup> Als Ausnahme zu der grundsätzlichen Unzulässigkeit von Projekten muss Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 3 und Abs. 5 BNatSchG) nach stetiger Rechtsprechung des EuGH eng ausgelegt werden.<sup>43</sup>

**4.2.3.1. Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses**

Das Interesse an der Verwirklichung des Projekts muss kumulativ öffentlich und überwiegend sein. Es muss also so wichtig sein, dass es gegen das in der FFH-Richtlinie verfolgte Schutzziel der Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der darin lebenden Arten und Pflanzen abgewogen werden kann.<sup>44</sup> Die Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses müssen dabei genau beschrieben und belegt werden,

---

<sup>42</sup> Ist das Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können gem. Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-Richtlinie nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden. Dies ist nicht relevant, da unter dem Doggerbank-SAC weder ein prioritärer natürlicher Lebensraum noch eine prioritäre Art geschützt sind.

<sup>43</sup> EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 147; EuGH, Urteil vom 17. April 2018, Kommission gegen Polen, C-441/17, para. 189; EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 26. Oktober 2006, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Portugiesische Republik, C-239/04, para. 35; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay and others against Région wallonne, C-182/10, para. 73; EuGH, Urteil vom 20. September 2007, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik, C-304/05, para. 82.

<sup>44</sup> EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 155; EuGH, Urteil vom 11. September 2021, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolioakarnanias u. a., C-43/10, para. 121; EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-411/17; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay and others against Région wallonne, C-182/10, para. 75; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 136.



damit eine zutreffende Abwägung vorgenommen werden kann.<sup>45</sup> Der EuGH hat das öffentliche Interesse sogar für die Errichtung der Infrastruktur zur Unterbringung eines öffentlichen Verwaltungszentrums verneint. Es sei zwar nicht zwingend auszuschließen, dass ein Projekt, selbst wenn es privater Natur ist, auch ein öffentliches Interesse verfolgt, wenn es seinem Wesen nach und aufgrund seines wirtschaftlichen und sozialen Kontextes tatsächlich von überwiegendem öffentlichem Interesse ist und nachgewiesen ist, dass es keine Alternativlösung gibt. Wirtschaftliche Betätigungen eines Unternehmens erfüllen diese Maßstäbe aber nur in Ausnahmefällen.<sup>46</sup> Eine solche Ausnahmeregelung des Vorliegens zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses ist für Fischerei im privaten Sektor schwer denkbar. Zwar könnte angeführt werden, dass Fischerei der Sicherung der Nahrungsgrundlage der Bevölkerung dienen kann. Allerdings handelt es sich um private Fischerei von am Markt teilnehmenden Unternehmen, deren Hauptanliegen nicht die Versorgung der Bevölkerung, sondern Wirtschaftlichkeit ihres Unternehmens ist. Damit handelt es sich um kein öffentliches Interesse von überragender Bedeutung (siehe: Vorliegen zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, Alternative und Ausgleichsmaßnahmen (Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie), S. 29).

#### 4.2.3.2. Keine Alternativen und Ausgleichsmaßnahmen

Ferner liegen Alternativen zu mobiler grundberührender Fischereimethoden durch selektive und unschädliche Fangmethoden vor. Nach Rechtsprechung des EuGH müsste aber der Mitgliedstaat, bevor er ein solches Projekt zulässt, nachprüfen, dass es eben keine Alternativen gibt.<sup>47</sup> Im Fall der Zulassung von mobiler grundberührender Fischerei in der Doggerbank muss die Behörde also im Rahmen des Genehmigungsverfahrens beweisen, dass sie geprüft hat, dass keine Alternativen vorhanden sind (siehe: Keine Alternativen vorhanden, S. 31). Im Sinne der Verhältnismäßigkeit ist auch kein milderes Mittel zu einem umfassenden Verbot von mobiler grundberührender Fischerei, etwa durch zeitliche Beschränkungen, vorhanden. Da die Doggerbank nicht nur aufgrund der darin lebenden Arten, sondern auch aufgrund ihres Merkmals als Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser geschützt ist, ist eine Beschränkung auf gewisse Schon- und Laichzeiten der Arten nicht ausreichend, um auch die Sandbank vor den negativen Einwirkungen von mobiler grundberührender Fischerei zu schützen (siehe: Verhältnismäßigkeit, S. 31).

Letztlich, selbst wenn ein zwingendes öffentliches Interesse gegeben wäre, müssten Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden, um den durch die erlaubte Tätigkeit verursachten Schaden auszugleichen. Es ist schwer vorstellbar, wie die Geschäftsmodelle der Fischereiverwaltung oder der Fischereibetriebe diese

---

<sup>45</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 20. Mai 2009, 7 KS 28/07.

<sup>46</sup> EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay and others against Région wallonne, C-182/10, para. 77.

<sup>47</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 26. Oktober 2006, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Portugiesische Republik, C-239/04, para. 36.

Kosten tragen könnten.<sup>48</sup> In einem anderen Fall hat der EuGH entschieden, dass angemessene Ausgleichsmaßnahmen auch die Ausweisung eines äquivalenten oder größeren Schutzgebietes desselben Lebensraumtyps sein können.<sup>49</sup> Damit müsste zum Ausgleich der Zulassung von mobiler grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC, ein anderes gleich großes und schutzgleiches SAC ausgewiesen werden (siehe: Ausgleichsmaßnahmen, S. 32).

#### 4.2.3.3. Zwingende Gründe des öffentlichen Interesses bei prioritären Lebensraumtypen oder Arten

Ist das Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können gem. Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 4 BNatSchG) nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden.

##### **Prioritärer Lebensraum**

Ein höherer Schutz der Doggerbank würde sich folglich ergeben, wenn Sandbänke mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser (Habitat Code 1110) als prioritären Lebensraumtypen und Seehunde und Schweinswale als prioritäre Arten kategorisiert werden würden. Dies müsste bei der EU angestoßen werden.

#### 4.3. Mobile grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC rechtswidrig

Zusammenfassend hat die Anwendung dieser Kriterien auf Grundschleppnetzfischerei ergeben, dass diese Fangmethode nicht mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC vereinbar ist und die Ausnahmevoraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 1-3 und 5 BNatSchG nicht erfüllt sind. Die zuständige einzelstaatliche Behörde muss bei der Genehmigung der entsprechenden Fischereitätigkeit nachweisen, dass es die erforderlichen Prüfungen nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 1-3 und 5 BNatSchG beachtet hat.

##### 4.3.1. Zuständige Behörde zur Prüfung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie

Nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie sind die einzelstaatlichen Behörden zuständig, die notwendigen Prüfungen vorzunehmen. Dabei ist die Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie als naturschutzrechtlich

---

<sup>48</sup> Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 5

<sup>49</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 15. Mai 2014, T.C. Briels and others gegen Minister van Infrastructuur en Milieu, C-521/12, para, 39.

obligatorischer Verfahrensschritt<sup>50</sup> als aufgedrängte Sonderprüfung im Rahmen des Zulassungsverfahrens des Projektes mitzuprüfen (siehe: Beschränkungen von Fischerei innerhalb von Natura 2000-Gebieten: Integration der FFH-Zulassung in die fischereirechtliche Genehmigung, S. 43).<sup>51</sup> Nach Ansicht des BVerwG ist damit diejenige Behörde zuständig, die nach den maßgeblichen fachrechtlichen Vorschriften über die Zulassung des Projekts zu befinden hat. Die FFH-Vorprüfung muss erfolgen, bevor das Projekt zugelassen wird<sup>52</sup> und die Entscheidung muss gem. § 58 Abs. 1 S. 2 BNatSchG im Benehmen mit dem BfN ergehen.<sup>53</sup> Anknüpfungspunkt für die Zuständigkeiten und die Überprüfung der Einhaltung der Voraussetzung des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, ist damit derjenige Akt, welcher mobile grundberührende Fischerei innerhalb der Doggerbank zulässt. In Betracht kommt einerseits die NSGDgbV oder andererseits die Erlaubnis der Fischerei in dem Gebiet. Wurden Projekte zugelassen, ohne dass die Voraussetzungen erfüllt sind, muss jedenfalls nach nationalem Recht gegen die erteilte Zulassung vorgegangen werden.<sup>54</sup>

#### 4.3.2. Zulassung der Fischerei durch NSGDgbV

Die NSGDgbV regelt den Schutzzweck des Doggerbank-SAC und normiert gem. § 4 NSGDgbV diesbezügliche Verbote, wobei die berufsmäßige Seefischerei nach § 4 Abs. 3 NSGDgbV explizit von einem Verbot ausgenommen ist. § 5 NSGDgbV regelt ferner die Zulässigkeit bestimmter Projekte und Pläne in diesem Bereich, enthält aber keine Zulassung für Fischerei. Nach § 5 Abs. 2 NSGDgbV sind Projekte zulässig, sofern sie nicht nach § 34 Abs. 2 BNatSchG zu erheblichen Beeinträchtigungen der für den Schutzzweck nach § 3 Abs. 3 bis 5 NSGDgbV maßgeblichen Bestandteile des Gebietes führen können oder die Anforderungen nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG erfüllen. Es ist zweifelhaft, ob § 5 Abs. 2 NSGDgbV ausreicht, um Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie europarechtskonform umzusetzen, da sich hieraus eine gegenüber der FFH-Richtlinie gegenteilige Beweislastumkehr ergibt. Aus der Formulierung von § 5 Abs. 2 NSGDgbV ergibt sich, dass Projekte grundsätzlich zulässig sind, außer sie sind nicht mit dem Gebiet vereinbar; nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie sind Projekte aber grundsätzlich unzulässig, es sei denn es wird nachgewiesen, dass sie mit dem Gebiet vereinbar sind. Zumindest aber enthält § 5 NSGDgbV keinen allgemeinen Zulassungsakt für Projekte. Damit ist die NSGDgbV nicht der geeignete Anknüpfungspunkt für die Überprüfung der Einhaltung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie. Selbst wenn man eine andere Ansicht vertreten würde, wäre § 5 NSGDgbV nicht FFH-verordnungskonform, da den Anforderungen nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie

---

<sup>50</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 10.

<sup>51</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 11; BVerwG, Beschluss vom 24.03.2015, 4 BN 32.13, para. 35; BVerwG, Urteil vom 06. November 2012, 9 A 17.11, Rn. 32; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 96; Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 16; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 79.

<sup>52</sup> Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 14; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 79.

<sup>53</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 11; BVerwG, Beschluss vom 24.03.2015, 4 BN 32.13, para. 35.

<sup>54</sup> EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 169, f.; EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, Comune di Corridonia u. a., C-196/16 und C-197/16, para. 35.

nicht gerecht wird.

#### 4.3.3. Zulassung der Fischerei durch Fischereierlaubnis

Als weiterer Anknüpfungspunkt des Zulassungsaktes, welcher die Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie zu enthalten hat, kommt damit die Erlaubnis der Fischerei in Betracht. Die gewerbsmäßige Fischerei mit mobilen grundberührenden Fangmethoden ist durch eine EU-Verordnung beschränkt und bedarf deshalb nach § 3 Abs. 1 S. 1 und 2 Seefischereigesetztes (SeeFischG)<sup>55</sup> i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Verordnung 1224/2009/EG des Rates vom 20. November 2009 (Fischereikontrollverordnung) einer Fangerlaubnis.<sup>56</sup>

§ 3 Abs. 1 S. 1 SeeFischG i.V.m. Art. 6 und 7 der Fischereikontrollverordnung unterscheiden zwischen Fanglizenzen und Fangerlaubnissen. Gem. Art. 6 Abs. 1 Fischereikontrollverordnung dürfen Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft lebende aquatische Ressourcen nur gewerblich nutzen, wenn sie über eine gültige Fanglizenz verfügen. Damit ein Fischereifahrzeug der Gemeinschaft, das in Gemeinschaftsgewässern eingesetzt wird, bestimmte Fischereitätigkeiten ausüben darf, müssen diese nach Art. 7 Abs. 1 Fischereikontrollverordnung außerdem in seiner gültigen Fangerlaubnis konkret angegeben sein, wenn für die Fischereien oder Fanggebiete, in denen die Tätigkeiten erlaubt sind, (lit. a) eine Fischereiaufwandsregelung oder (lit. b) ein Mehrjahresplan gilt, (lit. c) es sich um ein Gebiet mit Fangbeschränkungen oder (lit. d) es sich um Fischfang zu wissenschaftlichen Zwecken handelt oder (lit. e) andere Bedingungen nach Maßgabe einschlägiger Gemeinschaftsvorschriften gelten. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie stellt für die Genehmigung von Fischerei innerhalb von SAC-Gebieten und die Projekte i.S.d. Art. 6 FFH-Richtlinie die Bedingung der zusätzlichen Prüfung anhand der Kriterien des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie auf. Damit gilt für die Fischerei mit mobilen grundberührenden Fangmethoden innerhalb des Doggerbank SAC andere Bedingungen nach EU-Recht unter Art. 7 Abs. 1 lit. e Fischereikontrollverordnung. Mobile grundberührende Fischerei in der Doggerbank bedarf somit sowohl einer Fanglizenz als auch einer Fangerlaubnis.

Gem. Art. 4 Nr. 9 Fischereikontrollverordnung ist eine Fanglizenz ein offizielles Dokument, dessen Inhaber nach Maßgabe nationaler Vorschriften berechtigt ist, eine bestimmte Fangkapazität für die kommerzielle Nutzung lebender aquatischer Ressourcen einzusetzen. Hierin festgelegt sind Mindestanforderungen an die Identifizierung, die technischen Merkmale und die Ausrüstung eines Fischereifahrzeugs der Gemeinschaft. Gem. Art. 4 Nr. 10 Fischereikontrollverordnung ist eine Fangerlaubnis eine zusätzlich zur Fanglizenz für ein Fischereifahrzeug der Gemeinschaft erteilte Genehmigung, „bestimmte Fischereitätigkeiten in einem angegebenen Zeitraum, einem bestimmten Gebiet oder für eine bestimmte Fischerei unter bestimmten Bedingungen auszuüben“. Zur Beschränkung von mobiler grundberührender Fischerei innerhalb des

---

<sup>55</sup> Gesetz zur Regelung der Seefischerei und zur Durchführung des Fischereirechts der Europäischen Union (Seefischereigesetz – SeeFischG) vom 6. Juli 1998 (BGBl. I S. 1791).

<sup>56</sup> Verordnung 1224/2009/EG des Rates vom 20. November 2009 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 847/96, (EG) Nr. 2371/2002, (EG) Nr. 811/2004, (EG) Nr. 768/2005, (EG) Nr. 2115/2005, (EG) Nr. 2166/2005, (EG) Nr. 388/2006, (EG) Nr. 509/2007, (EG) Nr. 676/2007, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 1300/2008, (EG) Nr. 1342/2008 sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93, (EG) Nr. 1627/94 und (EG) Nr. 1966/2006.

Doggerbank SAC kann die Fanglizenz damit technische Regelungen aufstellen, während die Fangerlaubnis die Fischereimethode in dem speziellen Gebiet versagen kann. Damit ist die Fangerlaubnis der relevante Genehmigungsakt für mobile grundberührende Fischerei in SAC-Gebieten der AWZ.

Für die Erteilung der Fangerlaubnis ist nach § 3 Abs. 3 SeeFischG die BLE zuständig, wobei die Entscheidung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie gem. § 58 Abs. 1 S. 2 BNatSchG im Benehmen mit dem BfN ergehen muss.<sup>57</sup> Fangerlaubnisse können als Einzelfangerlaubnis an individuelle Fischer, als Sammelfangerlaubnis an juristische Personen nach § 3 Abs. 4 SeeFischG oder als Gemeinschaftsquoten als Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 S. 2 VwVfG erteilt werden.<sup>58</sup> § 3 Abs. 1 SeeFischG gewährt einen Anspruch auf Erteilung der Fangerlaubnis im Rahmen der Fangquoten und stellt einen begünstigenden Verwaltungsakt dar. Die Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie war damit vor Erteilung der Fangerlaubnis vom BLE im Benehmen mit dem BfN durchzuführen.

Die BLE hat mit der Allgemeinverfügung „Erste Bekanntmachung über den Fischfang durch Fischereibetriebe mit Fischereifahrzeugen unter Führung der Bundesflagge im Jahr 2023“<sup>59</sup> vom 10. November 2022 eine vorläufige Fangerlaubnis erteilt, ohne hierin die Ausübung der Fischerei im Doggerbank-SAC zu regulieren. Eine im Rahmen des Erlasses der Allgemeinverfügung vorzunehmende Prüfung der Vereinbarkeit von Grundschleppnetzfisherei mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC hätte aber zwingend zu dem Ergebnis führen müssen, dass mobile grundberührende Fischerei innerhalb des Doggerbank-SACs nicht mit den Erhaltungszielen des Gebietes vereinbar ist und damit nicht zulassungsfähig war.

#### ***Vorgehen gegen Fangerlaubnis***

Die Erteilung der Fangerlaubnis ist rechtswidrig, sofern die BLE nicht nachweisen kann, dass ein ausreichendes Verfahren nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, § 34 BNatSchG durchgeführt wurde. Die Fangerlaubnis kann damit durch Anfechtungsklage angegriffen werden. Hierzu sind die anerkannten Umweltverbände klagebefugt.<sup>1</sup>

#### **5. Bestandserhaltungsmaßnahmen innerhalb von SAC-Gebieten für eigene Fischereifahrzeuge nach Art. 11 Abs. 1 GFP**

Die Regulierung von Grundschleppnetzfisherei von eigenen Fischereifahrzeugen in der deutschen Doggerbank könnte auch allgemein durch den Erlass einer Bestandserhaltungsmaßnahme geregelt werden. Nach Art. 11 Abs. 1 GFP liegt die Kompetenz zur Beschränkung von Aktivitäten wie Grundschleppnetzfisherei für eigene Fischereifahrzeuge in SACs in der eigenen AWZ beim Mitgliedstaat selbst und nicht bei der EU. Innerhalb von SAC-Gebieten wie der Doggerbank haben Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 1 GFP

<sup>57</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 11; BVerwG, Beschluss vom 24.03.2015, 4 BN 32.13, para. 35.

<sup>58</sup> Markus, Seefischereigesetz Kommentar, 2. Online-Auflage 2016, § 3 Rn. 2.

<sup>59</sup> Bundesanzeiger, BAnz AT 28.12.2022 B8, [https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fischerei/Fischereimanagement/2023\\_ErsteBekanntmachungFischfang.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fischerei/Fischereimanagement/2023_ErsteBekanntmachungFischfang.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

mithin das Recht Bestandserhaltungsmaßnahmen wie eine Beschränkung oder das Verbot von bestimmten Fangmethoden wie mobile grundberührender Fischerei (Art. 7 Abs. 1 lit. j, Abs. 2 lit. c GFP) zu erlassen, die nur Auswirkungen auf eigene Fischereifahrzeuge haben, die zur Erhaltung der Verpflichtungen aus Art. 6 FFH-Richtlinie erforderlich sind und die mit den Zielen der GFP vereinbar sind.<sup>60</sup> Für die Durchführung der GFP und Festsetzung bestimmter Fangmethoden ist nach § 15 Abs. 3 Nr. 3 SeeFischG das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Regelungen zu treffen. Außerdem nimmt das BMEL nach § 20 Abs. 1 SeeFischG die Außenvertretung nach dem SeeFischG gegenüber den anderen Mitgliedstaaten wahr, etwa zur Durchführung der Vorschriften des EU-Fischereirechts.

Es ist fraglich, ob über das Recht der Mitgliedstaaten gem. Art. 11 Abs. 1 GFP hinaus, Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen, auch eine diesbezügliche Verpflichtung besteht (siehe: Verpflichtung Fischerei für eigene Fahrzeuge zu beschränken, S. 35). Für den Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen regelt Art. 11 Abs. 1 GFP, dass „Mitgliedstaaten das Recht“ haben, diese zu erlassen. Damit haben die Mitgliedstaaten eine Einschätzungsprärogative ob und wie sie eine Bestandserhaltungsmaßnahme erlassen (siehe: Form eines Verbotes, S. 36). Dieser Wortlaut spricht gegen eine entsprechende Verpflichtung (siehe vertieft: Verpflichtung Fischerei für eigene Fahrzeuge zu beschränken, S. 35).

Da Art. 11 GFP nicht nur auf Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, sondern auf Art. 6 FFH-Richtlinie insgesamt verweist, könnte daran gedacht werden, ob Mitgliedstaaten unter Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie verpflichtet sind, Erhaltungsmaßnahmen wie das Verbot mobiler grundberührender Fischerei in SAC-Gebieten zu erlassen. Nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie legen die Mitgliedstaaten für die SAC-Gebiete die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, die gegebenenfalls geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen entsprechen. Aus Sicht des EuGH können diese Maßnahmen aber verschiedene Maßnahmen sein, wobei eine Bestandserhaltungsmaßnahme wie die Beschränkung von mobiler grundberührender Fischerei neben den anderen Maßnahmen dazu beiträgt, den günstigen Erhaltungszustand zu erreichen.<sup>61</sup> Etwas anderes könnte sich allerdings ergeben, wenn dargelegt werden kann, dass das Verbot mobiler grundberührender Fischerei das einzige Mittel ist, um der Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie nachzukommen, namentlich um den ökologischen Erfordernissen des Lebensraumtyps der Doggerbank und der darin lebenden Arten zu entsprechen. Angesichts der wissenschaftlichen Befunde über die schädlichen Auswirkungen von mobiler grundberührender Fischerei ist dies durchaus denkbar.

---

<sup>60</sup> DUH, 5-yearreview of the CFP, p. 45.

<sup>61</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 49.

***Generelles Verbot mobiler grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC für eigene Fischereifahrzeuge.***

Auch wenn unter Art. 11 Abs. 1 GFP keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten abgeleitet werden kann Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen, könnte es angesichts der vorherigen Ergebnisse dennoch im Interesse Deutschlands stehen, mobile grundberührende Fischerei in SAC-Gebieten generell zu regeln. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Zulassung von mobiler grundberührender Fischerei in SAC-Gebieten (und den Puffergebieten) rechtswidrig ist. Dabei liegt es an der einzelstaatlichen Behörde (BLE) nachzuweisen, dass sie die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie beachtet hat, bevor sie die Zulassung erteilt hat. Da Grundschleppnetzfisherei nicht mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC vereinbar ist, ist die Fischereierlaubnis rechtswidrig. Die Beweislast, dass die Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie adäquat durchgeführt wurde, liegt auf Seiten der einzelstaatlichen Behörde (BLE). Ferner muss die einzelstaatliche Behörde, um sich rechtmäßig nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie zu verhalten, auch bei mehrjährigen Projekten für jede einzelne Zulassung jedes Jahr erneut prüfen, ob die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie noch eingehalten sind und nachweisen können, dass sie das getan hat. Eine Anfechtung der Fangerlaubnis könnte durch die einzelstaatliche Behörde (BMEL) durch Erlass einer Bestandserhaltungsmaßnahme vermieden werden, die mobile grundberührende Fischerei innerhalb des SAC (und außerhalb, soweit sie das SAC beeinträchtigt) allgemein verbietet. Dies würde wiederum einen Anreiz darstellen, sich auch im Rahmen der gemeinsamen Empfehlung dafür einzusetzen, dass mobile grundberührende Fischerei auch für die Fischereifahrzeuge der anderen Mitgliedstaaten verboten wird.

## **6. Bestandserhaltungsmaßnahmen innerhalb von SAC-Gebieten für fremde Fischereifahrzeuge nach Art. 11 Abs. 2 GFP**

Hält der veranlassende Mitgliedstaat den Erlass der Bestandserhaltungsmaßnahme nach Art. 11 Abs. 1 GFP für notwendig und wird das direkte Bewirtschaftungsinteresse anderer Mitgliedstaaten von der Maßnahme berührt, so wird der EU-Kommission nach Art. 11 Abs. 2 GFP die Befugnis übertragen, solche Maßnahmen auf Antrag durch delegierten Rechtsakt zu erlassen. Der Erlass der Maßnahme durch die Kommission setzt einen Notifizierungsprozess der Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 2 bis 6 i.V.m. Art. 18 Abs. 1 bis 4, Abs. 6 GFP voraus, in welchem die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Empfehlung an die Kommission abgeben. Berührt eine Bestandserhaltungsmaßnahme also die Bewirtschaftungsinteressen eines anderen Mitgliedstaates, muss ein Notifizierungsprozess durchgeführt werden und die Kompetenz zum Erlass der Maßnahme wechselt auf die EU-Kommission.

Der Begriff „Mitgliedsstaat mit einem direkten Bewirtschaftungsinteresse“ ist legaldefiniert in Art. 4 Abs. 1 Nr. 22 GFP. Dies ist jeder Mitgliedsstaat, der ein Interesse hat, das entweder in Fangmöglichkeiten oder in einer Fischerei in der AWZ des betreffenden Mitgliedstaats besteht (siehe: Bewirtschaftungsinteresse eines anderen Mitgliedstaates, S. 46).<sup>62</sup>

### **6.1. Notifizierungsprozess und gemeinsame Empfehlung nach Art. 11 Abs. 2-6, 18 Abs. 1-4, Abs. 6 GFP**

Zur Durchführung des Notifizierungsprozesses legt der veranlassende Mitgliedstaat gem. Art. 11 Abs. 3, UA 1, S. 1 GFP die notwendigen Informationen über die erforderlichen Maßnahmen, einschließlich Begründung und wissenschaftlicher Nachweise, an die anderen Mitgliedsstaaten und die EU-Kommission vor. Innerhalb von sechs Monaten nach Vorlage der Informationen können der veranlassende Mitgliedstaat und die Mitgliedstaaten mit Bewirtschaftungsinteresse gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 1, S. 2, Art. 18 Abs. 1, 2 GFP der EU-Kommission eine gemeinsame Empfehlung über eine Maßnahme nach Art. 11 Abs. 1 GFP unterbreiten. Die EU-Kommission erlässt die vorgeschlagene Maßnahme gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 1, S. 3, Art. 18 Abs. 3, Art. 46 GFP unter Berücksichtigung der verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten innerhalb von drei Monaten nach Eingang des vollständigen Antrags durch delegierten Rechtsakt oder Durchführungsrechtsakte, sofern die Empfehlung mit der einschlägigen Bestandserhaltungsmaßnahme vereinbar ist. Der delegierte Rechtsakt, der aufgrund Art. 11 Abs. 2 GFP erlassen wurde, tritt nach Art. 46 Abs. 5, S. 1 GFP nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Die Frist kann nach Art. 46 Abs. 5, S. 2 GFP auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates um zwei Monate verlängert werden.

---

<sup>62</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 53 f.



## 6.2. Notifizierungsprozess in der Praxis

Der Notifizierungsprozess nach Art. 11 Abs. 2 GFP begründet eines der Kernprobleme der effektiven Koordinierung der Fischerei und des Naturschutzes und macht die Regulierung von Fischerei innerhalb der europäischen Naturschutzgebiete praktisch unmöglich. Zum einen ist der Prozess, eine gemeinsame Empfehlung zu erarbeiten, aufgrund divergierender Fischerei- und Naturschutzinteressen der Mitgliedstaaten sehr schwierig. Zum anderen bereitet die Bearbeitung und der Erlass der Maßnahme innerhalb der EU-Kommission Probleme, selbst wenn eine Empfehlung vorliegt. Letztlich macht auch die Möglichkeit des EU-Parlaments und des Rates nach Art. 46 Abs. 3 GFP Einwände zu erheben, den Erlass eines delegierten Rechtsaktes willkürlich und träge.<sup>63</sup>

Am 17. Juni 2021 hat Deutschland als veranlassender Mitgliedstaat unter Art. 11 Abs. 2 GFP zusammen mit fünf weiteren Mitgliedstaaten mit Bewirtschaftungsinteresse (Belgien, Dänemark, Frankreich, Niederlande und Schweden) eine gemeinsame Empfehlung bei der EU-Kommission eingereicht, welche Fischerei-Bestandserhaltungsmaßnahmen unter anderem im Bereich der Doggerbank (DE1003-301) in der deutschen AWZ betreffen (siehe: Aktuell: Gemeinsame Empfehlung und Delegierter Rechtsakt der Kommission vom 08. Dezember 2022, S. 47).<sup>64</sup> Auf die von Deutschland veranlasste gemeinsame Empfehlungen hin, hat die EU-Kommission am 08. Dezember 2022 eine delegierte Verordnung u.a. zum Schutz der Doggerbank in der deutschen AWZ (Delegated Regulation (EU) 2023/340) erlassen, welche die bisherige Delegierte Verordnung (EU) 2017/118 aus dem Jahr 2016 ersetzt.<sup>65</sup> Der mit dem Beschluss 2005/629/EG der Kommission<sup>66</sup> eingesetzte wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Fischereiausschuss (Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, STECF)<sup>67</sup> hat die delegierte Verordnung geprüft und positiv bewertet. Die delegierte Verordnung wird nun dem Europäischen Parlament und Rat vorgelegt, die nach Art. 46 Abs. 5, S. 1 GFP zwei Monate nach der Übermittlung Einwände erheben oder der Kommission mitteilen, dass sie keine Einwände haben.<sup>68</sup> Die Frist kann auf Initiative des Europäischen Parlamentes oder Rates gem. Art. 46 Abs. 5, S. 2 GFP um 2 Monate verlängert werden.

Inhaltlich ist die gemeinsame Empfehlung für den Bereich der Doggerbank in der deutschen AWZ nur auf einen Schutz der Schweinswale vor negativen Einflüssen von Fischerei gerichtet.<sup>69</sup> Hinsichtlich des Schutzstatus der Doggerbank aufgrund ihres Typus als Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung

---

<sup>63</sup> Appleby/Harrison (2019), S. 11.

<sup>64</sup> Delegated Regulation EU, C(2022) 8918 final, S. 1.

<sup>65</sup> Commission Delegated Regulation (EU) 2023/340 of 8.12.2022 amending Delegated Regulation (EU) 2017/118 as regards conservation measures in Sylter Aussenriff, Borkum-Riffgrund, Doggerbank and Östliche Deutsche Bucht, and in Klaverbank, Friese Front and Centrale Oestergronden; Commission Delegated Regulation (EU) 2017/118 of 5 September 2016 establishing fisheries conservation measures for the protection of the marine environment in the North Sea (OJ L 19, 25.1.2017, p. 10).

<sup>66</sup> Beschluss 2005/629/EG der Kommission vom 26. August 2005 zur Einsetzung eines wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlichen Fischereiausschusses (ABl. L 225 vom 31.8.2005, S. 18).

<sup>67</sup> Präambel (48) der GFP.

<sup>68</sup> [https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/fisheries-and-nature-conservation-increased-protection-natura-2000-sites-north-sea-2022-12-08\\_en](https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/fisheries-and-nature-conservation-increased-protection-natura-2000-sites-north-sea-2022-12-08_en).

<sup>69</sup> Delegated Regulation EU, C(2022) 8918 final, S. 2 f.

durch Meerwasser (Habitat Code 1110) überrascht das, da mobile grundberührende Fischerei gerade mit diesem Erhaltungsziel kollidiert. Ferner wird kein Bezug auf die in der Doggerbank geschützten Seehunde genommen. Entsprechend dieses Ziels sieht die gemeinsame Empfehlung für die Doggerbank allein eine Beschränkung von Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen auf ein durchschnittliches Level der letzten sechs Jahre vor deren Inkrafttreten vor, um Schweinswale zu schützen.<sup>70</sup> Diese Empfehlung wurde in der Delegated Regulation (EU) 2023/340 übernommen. Damit wird die Doggerbank durch die neue delegierte Verordnung also nur aufgrund des darin vorkommenden Schweinswals geschützt, wofür Beschränkungen für die Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen erlassen werden. Für das Erhaltungsziel „Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser“, sowie den Seehund liegen keine spezifischen Maßnahmen vor. Insbesondere wird zu diesem Zweck lediglich die Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen reguliert. Fischerei mit mobilen grundberührenden Fangmethoden, welche mit dem Erhaltungsziel der Doggerbank als Sandbank kollidieren, werden von der gemeinsamen Empfehlung und der delegierten Verordnung nicht umfasst.

### **6.3. Verpflichtung für gemeinsame Empfehlung und delegierten Rechtsakt zum Verbot von mobiler grundberührender Fischerei**

Die Untersuchungen zu mobiler grundberührender Fischerei in der Doggerbank haben ergeben, dass diese Fischereitätigkeit nicht mit den Erhaltungszielen des Gebietes vereinbar ist und nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie nur ausnahmsweise zugelassen werden darf. Die gemeinsame Empfehlung von Deutschland und den fünf anderen Mitgliedstaaten vom 17. Juni 2021 bleibt damit hinter den Anforderungen der FFH-Richtlinie zurück. Es stellt sich mithin die Frage, ob die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden können, eine gemeinsame Empfehlung abzugeben und ob die Empfehlung den Anforderungen des Art. 6 FFH-Richtlinie entsprechen muss. Ferner stellt sich die Frage, ob der delegierte Rechtsakt der Union die Anforderungen des Art. 6 FFH-Richtlinie beachten muss.

Nach dem Wortlaut des Art. 11 Abs. 1 GFP haben Mitgliedstaaten das Recht Bestandserhaltungsmaßnahmen zu ergreifen, sind hierzu aber nicht verpflichtet. Genauso statuiert Art. 11 Abs. 3 UA 1, S. 2 GFP hinsichtlich der Einreichung der gemeinsamen Empfehlung, dass der veranlassende Mitgliedstaat und die Mitgliedstaaten, die ein Bewirtschaftungsinteresse haben, eine gemeinsame Empfehlung einreichen können. Letztlich hat auch die EU-Kommission für den Fall, dass keine gemeinsame Empfehlung zustande kommt, unter Art. 11 Abs. 3 UA 2 GFP fakultativ das Recht, einen eigenen Vorschlag einzureichen, muss dies aber nicht tun. Nach diesem Wortlaut besteht folglich nur ein Recht, aber keine Verpflichtung, eine gemeinsame Empfehlung abzugeben. Dies verursacht eine offensichtliche Diskrepanz, da einerseits unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie Fischerei, die nicht mit den Erhaltungszielen vereinbar ist, von der ein-

---

<sup>70</sup> Delegated Regulation EU, C(2022) 8918 final, S. 7.

zelstaatlichen Behörde innerhalb von SAC-Gebieten für eigene Fischereifahrzeuge nur ausnahmsweise zugelassen werden darf, andererseits aber Mitgliedstaaten unter der GFP keine Kompetenz haben, Fischerei zu beschränken, die von Fischereifahrzeugen anderer Mitgliedstaaten ausgeht (siehe: Verpflichtung gemeinsame Empfehlung zu erlassen, S. 50).

Fraglich ist, ob zumindest dann, wenn eine gemeinsame Empfehlung abgegeben wird, diese inhaltlich den Anforderungen des Art. 6 FFH-Richtlinie entsprechen muss. Art. 11 Abs. 2 GFP verweist ausdrücklich auf das Vorliegen aller Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 1 GFP und macht Art. 6 FFH-Richtlinie damit zum Gegenstand der Art. 11 Abs. 2 GFP-Prüfung. Darüber hinaus hat die EU nach Art. 11 Abs. 3 UA 2 GFP explizit zu überprüfen, ob die gemeinsame Empfehlung den Anforderungen des Art. 11 Abs. 1 GFP entspricht, so dass auch hiernach Art. 6 FFH-Richtlinie zum Prüfungsumfang der gemeinsamen Empfehlung gemacht wird (siehe: Verpflichtung einer gemeinsamen Empfehlung mit bestimmtem Inhalt, S. 50). Damit kann und muss die EU bei Erlass ihres delegierten Rechtsaktes überprüfen, ob die gemeinsame Empfehlung ausreicht, um der Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie, die natürlichen Lebensraumtypen der Doggerbank und die darin lebenden Schweinswale und Seehunde zu schützen, nachkommt. Angesichts der aufgezeigten Unvereinbarkeit dieser Tätigkeit mit den Erhaltungszielen des Gebietes, liegen diesbezüglich schwere Zweifel vor.

Problematisch ist, ob die gemeinsame Empfehlung auch der eingeschränkten Zulassungsfähigkeit des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie unterliegt. Da die gemeinsame Empfehlung keine Zulassung von Fischerei ist, ist eine direkte Anwendung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie nicht möglich. In Betracht käme eine analoge Anwendung, da eine fehlende Regelung von Fangmethoden in der gemeinsamen Empfehlung die Fischerei in den SAC-Gebieten weiterhin zulässig lässt. Während Mitgliedstaaten bei der Erteilung von Fangerlaubnissen für eigene Fischereifahrzeuge an Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie gebunden sind, besteht keine Bindung an Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie mehr, sobald andere Mitgliedstaaten Fischerei ausüben. Damit besteht eine Regelungslücke, welche den Schutz des SAC-Gebietes unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie aushebelt.

Nach Ansicht eines Mitarbeiters des Directorate-General for Environment der EU (DG ENV) soll Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie aber nicht auf die gemeinsame Empfehlung anwendbar sein, da diese gerade mit der Verwaltung des Gebietes im Zusammenhang steht und deshalb die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie nicht erfüllt. Diese Argumentation knüpft aber fälschlicherweise daran an, dass die gemeinsame Empfehlung das Projekt wäre. Vielmehr ist die gemeinsame Empfehlung die analoge Zulassung, während das Projekt die mobile grundberührende Fischerei ist.

#### ***Gemeinsame Empfehlung und Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie***

Weitere Diskussion mit den NGOs über die analoge Anwendung von Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie auf die gemeinsame Empfehlung. Es kann aber zumindest an ein Vorgehen gegen die gemeinsame Empfehlung, bzw. gegen die daraufhin ergehenden delegierten Verordnungen gedacht werden, da die Maßnahmen nicht den Anforderungen an Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie entsprechen, da sie nicht ausreichen, um einen adäquaten Schutz des Doggerbank-SAC und der darin lebenden Arten zu gewährleisten.

### 6.3.1. Verpflichtung des Flaggenstaates mobile grundberührende Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge in der deutschen Doggerbank nicht zuzulassen

Der bisher vorgestellte Ansatz knüpft an die Verantwortlichkeit und ggf. Verpflichtung der Mitgliedstaaten an, Fischerei in ihren Hoheitsgewässern (Küstenmeer) und Gewässern unter ihrer Gerichtsbarkeit (AWZ) zu regulieren an (*ratione loci*). Ein weiterer Ansatzpunkt ist das Anknüpfen an die Verantwortlichkeit des Flaggenstaates für Aktivitäten von Fischereischiffen, welche unter seiner Flagge segeln (*ratione personae*) nach Art. 58 Abs. 2, 92, 94 SRÜ.<sup>71</sup> Deutschland hat das SRÜ 1994 unterzeichnet, ratifiziert und in deutsches nationales Recht umgewandelt, so dass es an die Vorschriften des SRÜ gebunden ist.<sup>72</sup> Auch die EU ist seit 1998 Vertragspartei des SRÜ (siehe: Verantwortlichkeit des Flaggenstaats für Fischereifahrzeuge in fremden AWZ, S. 52).<sup>73</sup> Die Verantwortlichkeit des Flaggenstaates für Fischerei seiner Schiffe in der AWZ eines anderen Mitgliedstaates wurde auch vom Internationalen Seegerichtshof bestätigt, da die Verantwortlichkeit des Küstenstaates in seiner AWZ andere Staaten nicht von ihrer Verantwortung über ihre eigenen Schiffe in fremden AWZ befreit.<sup>74</sup> Insbesondere trifft nach dem Internationalen Seegerichtshof den Flaggenstaat eine Verantwortlichkeit für seine Schiffe, als internationale Verpflichtung die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren, welche in jeder seerechtlichen Zone, auch in fremden AWZs, zu beachten ist.<sup>75</sup>

Die EU hat sich den Regelungen des SRÜ unterworfen. Damit gilt die Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates über Schiffe, die unter seiner Flagge segeln, auch für Fischereifahrzeuge der Mitgliedstaaten der EU in allen Unionsgewässern. Dies wird auch von der EU bestätigt, welche in ihrer Beitrittserklärung zum SRÜ ausdrücklich feststellt, dass der Beitritt der EU zum SRÜ gerade nicht die Mitgliedstaaten von ihrer Verpflichtung befreit, Gerichtsbarkeit über ihre Schiffe auszuüben, wobei sie das Gemeinschaftsrecht zu beachten haben.<sup>76</sup> Ferner setzt Art. 19 Abs. 1 GFP fest, dass Mitgliedstaaten ausdrücklich Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände in Unionsgewässern verabschieden können, wenn diese Maßnahme nur für Fischereifahrzeuge unter der eigenen Flagge gelten.

---

<sup>71</sup> United Nations Treaty Series (UNTS), Vol. 1833, No. I-31363; Bundesgesetzblatt (BGBl.) II 1994, p. 1799; Guilfoyle, in: Proelss, UNCLOS Commentary (2017), Art. 92, mn. 2.

<sup>72</sup> Gesetz zu dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982, BGBl. II 1994, S. 1799; Gesetz zur Ausführung des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982; Übereinkommens vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens, BGBl. I 1995, S. 778; Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982, BGBl. II 1994, S. 2566.

<sup>73</sup> EU Rat, 98/392/EC: Council Decision of 23 March 1998 concerning the conclusion by the European Community of the United Nations Convention of 10 December 1982 on the Law of the Sea and the Agreement of 28 July 1994 relating to the implementation of Part XI thereof.

<sup>74</sup> ITLOS, Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015, p. 34, para. 108.

<sup>75</sup> ITLOS, Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015, p. 34, para. 111.

<sup>76</sup> „Nevertheless, in respect of measures relating to the exercise of jurisdiction over vessels, flagging and registration of vessels and the enforcement of penal and administrative sanctions, competence rests with the Member States whilst respecting Community law.“ (EU Anhang zur Beitrittserklärung zum SRÜ, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#EndDec)).

In diesem Lichte könnte Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie so ausgelegt werden, dass die Verpflichtung nicht an SAC-Gebiete innerhalb der eigenen Gewässer anknüpft, sondern nur an das Vorhandensein eines SAC-Gebietes, unabhängig davon, in welchem Hoheitsgebiet es sich befindet. Nach dieser Ansicht wären Staaten somit verpflichtet, Projekte, die nicht mit den Erhaltungszielen von SACs vereinbar sind, nicht zuzulassen, unabhängig davon, ob sich das SAC im eigenen oder fremden Hoheitsgewässer oder Gewässer mit Hoheitsbefugnissen oder unter der Gerichtsbarkeit anderer Mitgliedstaaten befindet.<sup>77</sup> Damit wären alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, mobile grundberührende Fischerei ihrer eigenen Fischereifahrzeuge im deutschen Doggerbank-SAC nicht zuzulassen, da sie nicht den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie entspricht. Für diese Auslegung spricht auch der Sinn und Zweck von SAC-Gebieten, welche nicht dem Schutz von Gebieten von nationaler Bedeutung, sondern dem Schutz von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 3 Abs. 2 FFH-Richtlinie) dienen.

Eine solche Auslegung würde gerade für die Fälle, in welchen der Notifizierungsprozess und gemeinsame Empfehlung nach Art. 11 Abs. 2 GFP zu erheblichen Hürden in der Praxis führen helfen sicherzustellen, dass eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des SAC-Gebietes durchgeführt wird, bevor Aktivitäten begonnen werden. Offensichtlich birgt auch dieser Ansatz gewisse Hürden, da etwa jeder Staat zu einer unterschiedlichen Einschätzung bei der Verträglichkeitsprüfung kommen könnte. Eine solche Diskrepanz ist aber auch unter Art. 19 GFP und der Flaggenstaatverantwortlichkeit unter Art. 92, 94 SRÜ nicht ausgeschlossen und muss hingenommen werden. Ferner könnte die Verpflichtung des Mitgliedstaates, eine Verträglichkeitsprüfung für jede einzelne Fangerlaubnis der eigenen Fischereifahrzeuge in SAC-Gebieten anderen Mitgliedstaaten durchführen zu müssen, einen Anreiz dafür darstellen, an einer einheitlichen gemeinsamen Empfehlung für dieses Gebiet mitzuwirken.<sup>78</sup> Außerdem schließt diese Interpretation die Regelungslücke, dass Fischerei mit eigenen Fischereifahrzeugen einer Prüfung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie standhalten muss, während fremde Fischereifahrzeuge diese Kriterien nicht erfüllen müssen.

Gegen diese Auslegung kann angeführt werden, dass Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie an die Gebiete nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie anknüpft.<sup>79</sup> Die Festlegung von Erhaltungszielen nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie kann nur Gebiete in eigenen Hoheitsgewässern umfassen, da ansonsten keine Hoheitsbefugnisse des Mitgliedstaates bestehen, solche Maßnahmen zu erlassen. Damit ist auch der Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie an eigene SAC-Gebiete beschränkt.

Das Vorhandensein eines Projektes unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie knüpft, nach Ansicht der EU-Kommission, nicht an die Art des Projektes, sondern an den Umstand an, ob das Vorhaben dazu geeignet ist, das Gebiet zu beeinträchtigen.<sup>80</sup> Der Begriff Projekt ist dabei inhaltlich sowie örtlich weit auszulegen

---

<sup>77</sup> Appleby/Harrison (2019), S. 15.

<sup>78</sup> Appleby/Harrison (2019), S. 16.

<sup>79</sup> EU-Kommission, Managing Natura 2000 Sites, S. 31.

<sup>80</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites, S. 32; EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32.

(siehe: Weite Auslegung von Plan und Projekt, S. 20).<sup>81</sup> Es kommt also maßgeblich darauf an, ob eine Tätigkeit dazu geeignet ist, SAC-Gebiete zu beeinträchtigen. Letztendlich, würde diese Regelungslücke nicht geschlossen werden, bestünde die konkrete Gefahr, dass es zu einer Art "forum shopping" kommt: Fischereifahrzeuge führen in die jeweiligen AWZ anderer Mitgliedstaaten, da sie dort nicht den Kriterien von Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL unterfielen; Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL liefe somit leer. Dies kann EU-seitig nicht gewollt sein, wie insbesondere aus den selbstverpflichtenden policy goals der EU wie dem European Green Deal und der Biodiversity Strategy 2030 hervorgeht, die den Erhalt und die Wiederherstellung der Biodiversität zum Ziel haben. Um einen effektiven Rechtsschutz der FFH-Richtlinie zu gewährleisten und Beeinträchtigungen zu minimieren, muss Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie für alle Projekte verbindlich sein, egal ob in eigenen oder fremden Unionsgewässern.

***Verpflichtung der Mitgliedstaaten eigene Projekte in fremden SAC-Gebieten nicht zuzulassen***

Bei einer Bejahung dieser Ansicht könnte ein Vertragsverletzungsverfahren gegen jeden anderen Mitgliedstaat durchgeführt werden, der keine Verträglichkeitsprüfung durchgeführt hat, bevor er eigenen Fischereifahrzeugen die Erlaubnis erteilt hat, im Gebiet der deutschen Doggerbank zu fischen.

#### 6.3.2. Verpflichtung einen delegierten Rechtsakt zu erlassen

Eine weitere Frage ergibt sich daraus, ob die EU bei dem Erlass ihres delegierten Rechtsaktes an Art. 6 FFH-Richtlinie gebunden ist. Es ist grundsätzlich möglich, die Kommission im Rahmen der FFH-Richtlinie unter die Pflicht zu nehmen, da die FFH-Richtlinie auch an anderen Stellen die EU-Kommission verpflichtet (s. z.B. Art. 4 Abs. 2 FFH-Richtlinie). Die Verweisung von Art. 11 Abs. 2 GFP auf die Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie spricht außerdem dafür, dass auch die EU-Kommission bei der Erarbeitung ihrer Maßnahmen an die Voraussetzungen des Art. 6 FFH-Richtlinie gebunden ist. Die EU-Kommission erlässt die vorgeschlagene Maßnahme gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 1, S. 3, Art. 18 Abs. 3, Art. 46 GFP unter Berücksichtigung der verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten innerhalb von drei Monaten nach Eingang des vollständigen Antrags durch delegierten Rechtsakt oder Durchführungsrechtsakte, sofern die Empfehlung mit der einschlägigen Bestandserhaltungsmaßnahme vereinbar ist. Daraus folgt, dass die EU nach Art. 18 Abs. 3, Art. 11 Abs. 2, S. 2 GFP vor Erlass des delegierten Rechtsakts oder Durchführungsrechtsaktes die gemeinsame Empfehlung auf Vereinbarkeit mit der Bestandserhaltungsmaßnahme nach Art. 11 Abs. 2, 1 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie prüfen muss.

Liegt keine oder keine den Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 3, Abs. 1 GFP, Art. 6 FFH-Richtlinie genügende gemeinsame Empfehlung vor, oder in dringenden Fällen, ist die EU-Kommission unter Art. 11 Abs. 4 GFP dazu befugt, eigene Maßnahmen zu erlassen. Die dringenden Maßnahmen sind nach Art. 11 Abs. 4,

---

<sup>81</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32; EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 24 ff.; EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 122 bis 124; Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 7; Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 4.

S. 2 GFP auf Maßnahmen zu beschränken, ohne welche die Verwirklichung der Ziele der Bestandserhaltungsmaßnahmen nach Art. 11 Abs. 1 GFP und die Absichten der Mitgliedstaaten gefährdet wären. Ziel der Bestandserhaltungsmaßnahme ist Art. 6 FFH-Richtlinie einzuhalten.

Das zeigt, dass die EU bei der Prüfung der gemeinsamen Empfehlung und zum Erlass ihres delegierten Rechtsaktes die Voraussetzungen des Art. 6 FFH-Richtlinie beachten muss. Wie bei der gemeinsamen Empfehlung ergibt sich die Problematik, dass die delegierte Verordnung mobile grundberührende Fischerei nicht direkt zulässt, sondern keine Regelungen hierzu enthält. Es käme also auch hier nur eine analoge Anwendung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie in Betracht, wenn man der Ansicht ist, dass die Nichtregelung von mobiler grundberührender Fischerei einer Zulassung entspricht. Andernfalls ist eine Überprüfung des delegierten Rechtsaktes auf seine Vereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie beschränkt, also darauf, ob die Beschränkung von Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen ausreichend ist, um den Schutz der Doggerbank als Habitat nach Anhang I und der darin lebenden Arten zu gewährleisten. Der EuGH spricht sich hierzu restriktiv aus, mit der Begründung, dass es im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen sei, dass der delegierte Rechtsakt nicht alleine dazu geeignet sei, das Ziel des Schutzes des FFH-Gebiets zu erreichen, sondern hierzu nur zusammen mit anderen Maßnahmen einen Beitrag leiste.<sup>82</sup> Es müsste in diesem Rahmen also gelingen nachzuweisen, dass nur ein Verbot mobiler grundberührender Fischerei ausreichend ist, um die Doggerbank zu schützen.

Ein Vorgehen gegen die delegierte Verordnung der EU-Kommission mittels Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV birgt die Gefahr, dass mit Aufhebung der delegierten Verordnung sogar weniger Schutz als zuvor besteht. Für den Fall, dass eine gemeinsame Empfehlung mit dem entsprechenden Inhalt vorliegt, die EU-Kommission dieser mit ihrem delegierten Rechtsakt nicht nachkommt, kann an das Rechtsmittel einer Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV gedacht werden (falls die EU gar nicht handelt) oder eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV gegen den delegierten Rechtsakt erhoben werden, falls dieser nicht ausreichend ist.

#### **6.4. Eigener Vorschlag der EU**

Wenn keine gemeinsame Empfehlung oder keine fristgerechte oder den inhaltlichen Anforderungen entsprechende Empfehlung vorgelegt wird, kann die EU-Kommission gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 2, Art. 18 Abs. 6 GFP einen eigenen Vorschlag entsprechend des AEUV vorlegen. Hierzu hat die EU nach Art. 11 Abs. 3 UAbs. 1, S. 3, Abs. 4, Art. 26 GFP die verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten zu berücksichtigen und die zuständigen wissenschaftlichen Gremien zu konsultieren, wobei der STECF<sup>83</sup> gegebenenfalls gehört wird. In dringenden Fällen kann die EU-Kommission ferner nach Art. 11 Abs. 4 GFP Maßnahmen erlassen,

---

<sup>82</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 49; Client Earth, Dogger Bank Legal Research Note.

<sup>83</sup> Der mit dem Beschluss 2005/629/EG der Kommission (Beschluss 2005/629/EG der Kommission vom 26. August 2005 zur Einsetzung eines wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlichen Fischereiausschusses, ABl. L 225 vom 31.8.2005, S. 18) eingesetzte wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Fischereiausschuss „Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries“ (STECF).



ohne welche die Verwirklichung der Ziele, die mit der Festlegung der Bestandserhaltungsmaßnahmen nach den in Art. 11 Abs. 1 GFP genannten Richtlinien im Zusammenhang stehen und die Absichten der Mitgliedstaaten gefährdet wären. Eine solche Maßnahme gilt nach Art. 11 Abs. 5 GFP höchstens für einen Zeitraum von 12 Monaten, welcher um höchstens 12 weitere Monate verlängert werden kann. Gem. Art. 11 Abs. 4, S. 2 GFP sind diese Maßnahmen ausdrücklich auf solche zu beschränken, welche zur Erfüllung von Art. 6 FFH-Richtlinie notwendig sind. Auch spricht dafür, dass die EU selbst an die FFH-Richtlinie gebunden ist.

## **7. Weitere Maßnahmen nach der GFP**

Während die Regelung des Art. 11 GFP an das Vorhandensein eines SAC-Gebietes unter der FFH-Richtlinie anknüpft, sieht die GFP weitere Maßnahmen zur Beschränkung von Fischerei in den Unionsgewässern vor, unabhängig von dem Schutzstatus des Gebietes. Insgesamt ergibt sich für alle diese Maßnahmen aber die Problematik, dass die Nichteinhaltung der Ziele der GFP spezifisch nachgewiesen werden müssen. So ist etwa nachzuweisen, dass es nicht möglich ist, die Population der befischen Arten in der Doggerbank-SAC oberhalb des Niveaus zu halten, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht (MSY), so wie es Art. 2 Abs. 2 UA 2 GFP verlangt.

## **8. Internationale Verpflichtungen**

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich ferner einiger (regionaler) internationaler Übereinkommen zum Schutz der Meere unterworfen. Für die Nordsee ist neben dem SRÜ vor allem das 1992 Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks (OSPAR Konvention),<sup>84</sup> das 1993 Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity)<sup>85</sup> und das 1979 Berner Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Convention on the Conservation of European Wildlife and Habitats)<sup>86</sup> relevant. Neben seinem Status als SAC-Gebiet, ist die Doggerbank auch unter dem OSPAR Übereinkommen als Meeresschutzgebiet ausgewiesen, wobei keine Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt umgesetzt sind.

Konkrete Verpflichtungen die Meeresumwelt zu schützen, ergeben sich ferner aus den Vorschriften des SRÜ. Gem. Art. 192 SRÜ sind alle Staaten dazu verpflichtet, die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren. Art. 192 SRÜ ist in allen Zonen der See anwendbar, wobei Art. 56 Abs. 1 lit. b (iii) SRÜ speziell die Hoheitsbefugnisse des Küstenstaates zu diesem Zweck normiert. Aus der Rechtsprechung des Internationalen Seegerichtshofs geht hervor, dass es sich bei Art. 192 SRÜ um eine rechtlich bindende Verpflichtung

---

<sup>84</sup> UNTS, Vol. 2354, I-42279

<sup>85</sup> UNTS, V. 1760, I-30619.

<sup>86</sup> UNTS, V. 1284, I-21159.



handelt, welche die Staaten dazu verpflichtet, konkrete (legislative) Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt zu ergreifen. Sofern nachgewiesen werden kann, dass ein Verbot mobiler grundberührender Fischerei das einzige Mittel ist, die Meeresumwelt der Doggerbank zu schützen, sind Staaten unter Art. 192, 56 Abs. 1 lit. b (iii) SRÜ verpflichtet, ein solches Verbot zu erlassen. Da auch die EU Vertragspartei des SRÜ ist, unterliegt auch die EU selbst dieser Verpflichtung (siehe: Internationale Regelungen, S. 65).

## 9. Rechtsmittel

Abhängig davon, gegen welchen (Rechts)akt oder gegen die Unterlassung welches Aktes vorgegangen werden soll, können Verstöße vor nationalen oder europäischen Gerichten verfolgt werden. Insgesamt besteht bei jedem Rechtsmittel die Gefahr, dass ein Gericht eine für den Erhaltungszustand der Doggerbank negative Entscheidung trifft, welche von den hier vorgestellten Argumenten abweicht. Angesichts des schlechten Schutzes der Doggerbank könnte es sich hierbei um eine hinnehmbare Gefahr handeln. Zusammenfassend haben die Untersuchungen die Möglichkeit der Erhebung folgender Rechtsmittel gezeigt:

Folgt man der Ansicht, dass alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sind mobile grundberührende Fischerei ihrer eigenen Fischereifahrzeuge unter Art. 11 Abs. 1 GFP, Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie i.V.m. der Flaggenstaatverantwortlichkeit in der deutschen Doggerbank nicht zuzulassen, könnte Deutschland oder die Kommission nach Art. 259, 258 AEUV ein Vertragsverletzungsverfahren gegen jeden Mitgliedstaat anstreben, der mobile grundberührende Fischerei seiner Fischereifahrzeuge im deutschen Doggerbank-SAC zulässt (siehe: Flaggenstaatverantwortlichkeit und Art. 6 FFH-Richtlinie, S. 54).

Es könnte eine Nichtigkeitsklage nach Art. 264, 263 AEUV gegen die Delegierte Verordnung (EU) 2023/340 vom 08. Dezember 2022 erhoben werden, mit der Begründung, dass die EU die gemeinsame Empfehlung der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geprüft hat und darauf basierend eine delegierte Verordnung erlassen hat, die den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie nicht gerecht wird (siehe: Nichtigkeitsklage gegen delegierte Verordnung, S. 69).

Es könnte die Erlangung eines deutschen Rechtsaktes auf Grundlage der GFP und FFH-Richtlinie angestrebt werden, der vor den Verwaltungsgerichten angefochten wird. Vor den Verwaltungsgerichten kann ein Antrag auf Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV gestellt werden, mit der Vorabentscheidungsfrage über die Wechselwirkung zwischen Art. 6 FFH-Richtlinie und Art. 11 GFP sowie über die Rolle der Kommission bei der Gewährleistung der Vereinbarkeit delegierter Rechtsakte mit den Zielen von Art. 6 FFH-Richtlinie.

Auf nationaler Ebene kann gegen die Fangerlaubnis des BLE vorgegangen werden, auf Grundlage der fehlenden Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, § 34 BNatSchG. Dies ist Anwendungsbereich der Umweltverbandsklagen nach dem UmwRG (siehe: Klage von Umweltorganisationen, S. 71). Angefochten werden können also Erlaubnisse für mobile grundberührende Fischerei in der deutschen Doggerbank für eigene Fischereifahrzeuge, wenn dabei nicht alle Voraussetzungen des § 34 BNatSchG (Art. 6 Abs. 3 und 4

FFH-Richtlinie) vorliegen. Ferner könnte eine Anfechtungsklage gegen die Erlaubnis erhoben werden, aufgrund des fehlenden Einvernehmens mit dem BfN nach § 58 Abs. 1 S. 2 BNatSchG oder fehlender Verbandsbeteiligung nach § 63 BNatSchG bei der Abweichungsentscheidung (überwiegendes öffentliches Interesse) und Verträglichkeitsprüfung.

**Rechtsgutachten  
über die  
Rechtmäßigkeit aktiver grundberührender Fangmethoden  
im deutschen Meeresschutzgebiet Doggerbank**

**von  
Dr. Anna von Rebay  
Ocean Vision Legal**

**Im Auftrag von  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) e.V.**

**- Lang -**

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	vii
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Kompetenzen und Rechtsrahmen .....</b>	<b>1</b>
2.1. Anwendungsvorrang von EU-Recht .....	2
2.2. Grundsätze der ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten .....	2
2.3. Kompetenzen zum Erhalt der biologischen Meeresschätze im Rahmen der GFP oder Umweltpolitik .....	3
2.3.1. Ausschließliche Zuständigkeit der EU.....	4
2.3.2. Geteilte Zuständigkeit .....	5
2.3.3. Bestimmung der Maßnahme .....	5
2.3.3.1. Deutscher Naturschutzring gegen Deutschland .....	6
2.3.3.2. Weddell-Meer und Ross-Meer Meeresschutzgebiete .....	6
2.3.3.2.1. Kriterien zur Ermittlung der Zuständigkeiten nach dem EuGH .....	7
2.3.3.2.2. Reichweite der ausschließlichen Zuständigkeit unter Art. 3 Abs. 2 lit. d AEUV .....	8
2.3.3.2.3. Zielsetzung der Ausweisung der Meersschutzgebiete unter dem CAMLR- Abkommen .....	9
2.3.4. Anwendung auf Verbot grundberührender Fischerei in Natura 2000 Gebieten.....	10
2.4. Zwischenergebnis .....	13
<b>3. Europarechtliche Regulierung.....</b>	<b>13</b>
3.1. Anwendungsbereich der Gemeinsamen Fischereipolitik .....	14
3.2. Grundsatz .....	14
3.2.1. Fangquoten .....	15
3.2.2. Ausnahmen .....	15
3.2.3. Beschränkungen nach Teil III .....	15
3.3. Allgemeine Voraussetzungen für Bestandserhaltungsmaßnahmen innerhalb von SAC- Gebieten nach Art. 11 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie .....	16
3.3.1. Regulierung von Grundschleppnetzfisherei als Bestandserhaltungsmaßnahme nach Teil III GFP .....	16
3.3.2. Bestandserhaltungsmaßnahmen zur Einhaltung der FFH-Richtlinie erforderlich ....	17
3.3.2.1. Natura 2000 und Meeresstrategie Rahmenrichtlinie .....	17
3.3.2.2. Art. 13 Abs. 4 MSRL und Art. 6 FFH-Richtlinie .....	17
3.3.2.3. Schutzstatus des Doggerbank-SAC .....	18
3.3.2.4. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie .....	19
3.3.2.5. Grundberührende Fischerei als Plan oder Projekt.....	20
3.3.2.5.1. Weite Auslegung von Plan und Projekt.....	20
Inhaltlich.....	20
Zeitlich .....	22

Örtlich .....	22
3.3.2.5.2. Grundberührende Fischerei als Projekt .....	23
3.3.2.6. Verträglichkeitsprüfung anhand der Erhaltungsziele .....	24
3.3.2.6.1. Verträglichkeitsprüfung anhand der Erhaltungsziele .....	24
3.3.2.6.2. Maßstab der Verträglichkeitsprüfung .....	25
3.3.2.6.3. Verträglichkeitsprüfung von grundberührender Fischerei mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC .....	25
Erhaltungsziele des Doggerbank-SAC .....	26
Vereinbarkeit von grundberührender Fischerei mit dem Erhaltungsziel Lebensraumtyp (Sandbank) .....	27
Vereinbarkeit von grundberührender Fischerei mit dem Erhaltungsziel Schutz der Arten (Schweinswale und Seehunde) .....	28
<b>Handlungsempfehlung: Verbot von aller kommerzieller Fischerei in SAC Gebieten ....</b>	<b>29</b>
3.3.2.7. Vorliegen zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, Alternative und Ausgleichsmaßnahmen (Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie) .....	29
3.3.2.7.1. Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses .....	29
3.3.2.7.2. Zwingende Gründe des öffentlichen Interesses bei prioritären Lebensraumtypen oder Arten 30	
<b>Handlungsempfehlung: Prioritärer Lebensraum .....</b>	<b>30</b>
3.3.2.7.3. Keine Alternativen vorhanden .....	31
3.3.2.7.4. Verhältnismäßigkeit .....	31
3.3.2.7.5. Ausgleichsmaßnahmen .....	32
3.3.3. Rechtsmittel bei Verstoß gegen Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie .....	33
<b>Handlungsempfehlung: Vorgehen gegen jede einzelne Fangerlaubnis .....</b>	<b>34</b>
3.3.4. Weitere Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 GFP .....	34
3.4. Bestandserhaltungsmaßnahmen innerhalb von SAC-Gebieten für eigene Fischereifahrzeuge nach Art. 11 Abs. 1 GFP .....	35
3.4.1. Recht der Mitgliedstaaten Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge zu Beschränken	35
3.4.2. Verpflichtung Fischerei für eigene Fahrzeuge zu beschränken .....	35
3.4.2.1.1. Form eines Verbotes .....	36
3.4.2.1.2. Verpflichtung Verbot zu erlassen .....	36
Verbot aus Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie .....	38
<b>Handlungsempfehlung: Verbot grundberührender Fischerei als notwendiges Erhaltungsmaßnahme nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie .....</b>	<b>38</b>
<b>Handlungsempfehlung: Generelles Verbot grundberührender Fischerei im Doggerbank- SAC für eigene Fischereifahrzeuge .....</b>	<b>38</b>
<b>Handlungsempfehlung: Anreiz für gemeinsame Empfehlung .....</b>	<b>39</b>
3.4.3. Zuständige Behörde zur Beschränkung von Grundschieppnetzfangerei innerhalb der	

<b>SACs</b>	<b>39</b>
3.4.3.1.	Fischereirechtliche Zuständigkeiten .....39
3.4.3.1.1.	Notwendigkeit einer Fangerlaubnis .....39
3.4.3.1.2.	Fanglizenz und Fangerlaubnis ..... 40
3.4.3.1.3.	Zuständigkeit .....41
	<b><i>Vorgehen gegen Fangerlaubnis .....42</i></b>
3.4.3.2.	Beschränkungen von Fischerei in Meeresschutzgebieten ..... 42
3.4.3.2.1.	Spezialfall: fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ..... 42
3.4.3.3.	Beschränkungen von Fischerei innerhalb von Natura 2000-Gebieten: Integration der FFH-Zulassung in die fischereirechtliche Genehmigung .....43
3.4.3.4.	Ergebnis Zuständigkeiten ..... 44
<b>3.5.</b>	<b>Bestandserhaltungsmaßnahmen innerhalb von SAC-Gebieten für fremde Fischereifahrzeuge.....44</b>
<b>3.5.1.</b>	<b>Auswirkungen der geteilten Zuständigkeiten auf Art. 11 GFP.....44</b>
3.5.1.1.	Art. 11 GFP für Maßnahmen in SAC-Gebieten nicht anwendbar ..... 45
3.5.1.2.	Geteilte Zuständigkeiten betrifft nur Farge der Kompetenzen ..... 45
3.5.1.3.	Geteilte Zuständigkeit für Bestandserhaltungsmaßnahmen durch Art. 11 GFP gedeckt 45
3.5.1.4.	Zwischenergebnis: Art. 11 GFP von geteilter Zuständigkeit gedeckt ..... 46
<b>3.5.2.</b>	<b>Bewirtschaftungsinteresse eines anderen Mitgliedstaates .....46</b>
<b>3.5.3.</b>	<b>Notifizierungsprozess und gemeinsame Empfehlung nach Art. 11 Abs. 2-6, 18 Abs. 1-4, Abs. 6 GFP .....46</b>
3.5.3.1.	Notifizierungsprozess in der Praxis.....47
3.5.3.2.	Aktuell: Gemeinsame Empfehlung und Delegierter Rechtsakt der Kommission vom 08. Dezember 2022 .....47
<b>3.5.4.</b>	<b>Verpflichtung für gemeinsame Empfehlung und delegierten Rechtsakt zum Verbot von grundberührender Fischerei ..... 50</b>
3.5.4.1.	Verpflichtung gemeinsame Empfehlung zu erlassen ..... 50
3.5.4.2.	Verpflichtung einer gemeinsamen Empfehlung mit bestimmtem Inhalt ..... 50
	<b><i>Handlungsempfehlung: Gemeinsame Empfehlung und Art. 6 FFH-Richtlinie.....52</i></b>
3.5.4.3.	Verpflichtung des Flaggenstaates grundberührende Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge in der deutschen Doggerbank nicht zuzulassen ..... 52
3.5.4.3.1.	Verantwortlichkeit des Flaggenstaats für Fischereifahrzeuge in fremden AWZ . 52
3.5.4.3.2.	Flaggenstaatverantwortlichkeit und GFP .....53
3.5.4.3.3.	Flaggenstaatverantwortlichkeit und Art. 6 FFH-Richtlinie ..... 54
	<b><i>Handlungsempfehlung: Verpflichtung der Mitgliedstaaten eigene Projekte in fremden SAC-Gebieten nicht zuzulassen .....55</i></b>
3.5.4.4.	Verpflichtung einen delegierten Rechtsakt zu erlassen ..... 56

	<i>Handlungsempfehlung: Fangquoten</i> .....	56
3.5.5.	Eigener Vorschlag der EU bei fehlender gemeinsamer Empfehlung .....	57
3.5.6.	Erlass eigener Maßnahmen in dringenden Fällen .....	58
	<i>Handlungsempfehlung: Untätigkeits- und Nichtigkeitsklage gegen EU</i> .....	58
3.5.7.	Bestandserhaltungsmaßnahme mit Drittstaatinteresse .....	58
3.5.8.	Widerspruchsrecht Europäisches Parlament und Rat .....	58
3.5.9.	Zwischenergebnis .....	59
3.6.	Weitere Maßnahmen nach der GFP .....	62
3.6.1.1.	Sofortmaßnahmen eines Mitgliedstaates nach Art. 13 GFP .....	62
3.6.1.2.	Verpflichtung der EU nach Art. 6 GFP Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen .....	62
	<i>Handlungsempfehlung: Population der befischten Arten unter dem MSY</i> .....	63
4.	Nationale Regelungen .....	63
4.1.	Anwendbares Recht .....	63
4.2.	Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie im Bundesrecht .....	64
4.3.	Verbandsbeteiligung § 63 BNatSchG .....	65
5.	Internationale Regelungen .....	65
5.1.	OSPAR Übereinkommen .....	65
5.2.	Seerechtsübereinkommen .....	66
5.2.1.	Allgemeine Verpflichtung unter Art. 192 SRÜ .....	66
5.2.2.	Ausschließliche Wirtschaftszone .....	67
6.	Rechtsmittel .....	68
6.1.	Europäische Rechtsmittel .....	69
6.1.1.	Vertragverletzungsverfahren .....	69
6.1.2.	Nichtigkeitsklage gegen delegierte Verordnung .....	69
6.1.3.	Untätigkeitsklage .....	70
6.1.4.	Vorabentscheidungsverfahren .....	70
6.2.	Nationale Rechtsmittel .....	71
6.2.1.	Klage von Umweltorganisationen .....	71
6.2.1.1.	Klagebefugnis .....	71
6.2.1.2.	Statthafte Klageart .....	72
6.2.1.3.	Umweltverbandsklage aufgrund von FFH und GFP .....	72
6.2.1.4.	Einschätzungsspielräume .....	73
6.2.2.	Individualrechtsschutz .....	73
	<i>Handlungsempfehlung: Vorgehen gegen Fangerlaubnisse</i> .....	74
7.	Ergebnisse .....	74
7.1.	Anwendungsvorrang des EU-Rechts und Kompetenzen .....	74
7.2.	Grundsätze der Gemeinsamen Fischereipolitik .....	75
7.3.	Zulässigkeit von Projekten in SAC-Gebieten nach (Art. 11 GFP i.V.m.) Art. 6 FFH-Richtlinie	

75	
7.3.1.	<b>Bestandserhaltungsmaßnahme zur Einhaltung von Art. 6 FFH-Richtlinie erforderlich</b>
76	
7.3.2.	<b>Zulässigkeit von Projekten in SAC-Gebieten .....76</b>
7.3.2.1.	Mobile grundberührende Fischerei als Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie..... 77
7.3.2.2.	Verträglichkeitsprüfung anhand der Erhaltungsziele .....79
7.3.2.2.1.	Erhaltungsziel des Lebensraumtyps und Verträglichkeitsprüfung mit mobiler grundberührender Fischerei..... 80
7.3.2.2.2.	Erhaltungsziel der geschützten Arten und Verträglichkeitsprüfung mit mobiler grundberührender Fischerei.....81
	<b><i>Verbot jeglicher kommerzieller Fischerei im Doggerbank-SAC.....83</i></b>
7.3.2.3.	Vorliegen zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, Alternative und Ausgleichsmaßnahmen .....83
7.3.2.3.1.	Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses .....83
7.3.2.3.2.	Keine Alternativen und Ausgleichsmaßnahmen..... 84
7.3.2.3.3.	Zwingende Gründe des öffentlichen Interesses bei prioritären Lebensraumtypen oder Arten 85
	<b><i>Prioritärer Lebensraum .....85</i></b>
7.3.3.	<b>Mobile grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC rechtswidrig .....85</b>
7.3.3.1.	Zuständige Behörde zur Prüfung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie ..... 86
7.3.3.2.	Zulassung der Fischerei durch NSGDgbV ..... 86
7.3.3.3.	Zulassung der Fischerei durch Fischereierlaubnis .....87
	<b><i>Vorgehen gegen Fangerlaubnis ..... 88</i></b>
7.4.	<b>Bestandserhaltungsmaßnahmen innerhalb von SAC-Gebieten für eigene Fischereifahrzeuge nach Art. 11 Abs. 1 GFP ..... 88</b>
	<b><i>Generelles Verbot mobiler grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC für eigene Fischereifahrzeuge. ....90</i></b>
7.5.	<b>Bestandserhaltungsmaßnahmen innerhalb von SAC-Gebieten für fremde Fischereifahrzeuge nach Art. 11 Abs. 2 GFP .....90</b>
7.5.1.	Notifizierungsprozess und gemeinsame Empfehlung nach Art. 11 Abs. 2-6, 18 Abs. 1-4, Abs. 6 GFP .....91
7.5.2.	Notifizierungsprozess in der Praxis .....91
7.5.3.	Verpflichtung für gemeinsame Empfehlung und delegierten Rechtsakt zum Verbot von mobiler grundberührender Fischerei.....93
	<b><i>Gemeinsame Empfehlung und Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie ..... 94</i></b>
7.5.3.1.	Verpflichtung des Flaggenstaates mobile grundberührende Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge in der deutschen Doggerbank nicht zuzulassen ..... 94
	<b><i>Verpflichtung der Mitgliedstaaten eigene Projekte in fremden SAC-Gebieten nicht</i></b>



<b><i>zuzulassen</i></b> .....	<b>97</b>
7.5.3.2. Verpflichtung einen delegierten Rechtsakt zu erlassen .....	97
<b>7.5.4. Eigener Vorschlag der EU</b> .....	<b>98</b>
<b>7.6. Weitere Maßnahmen nach der GFP</b> .....	<b>98</b>
<b>7.7. Internationale Verpflichtungen</b> .....	<b>99</b>
<b>7.8. Rechtsmittel</b> .....	<b>99</b>
<b>Referenzen</b> .....	<b>1</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BBl.	Bundesgesetzblatt
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BLE	Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft
BMEL	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FFH-Richtlinie	Richtlinie 92/43/EWG (Habitat Richtlinie)
GFP	Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 der Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Dezember 2013 (Gemeinsame Fischereipolitik)
GG	1949 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ICES	Internationaler Rat für Meeresforschung
ITLOS	Internationaler Seegerichtshof
MSRL	Richtlinie 2008/56/EG (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie)
NSGDgbV	Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Doggerbank“
SAC	Special Area of Conservation i.S.d. Habitat Richtlinie
SeeFischG	Seefischereigesetz
SRÜ	1982 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
TAC	Total Allowable Catch
UNTS	United Nations Treaty Series
UVP-Richtlinie	Richtlinie 85/337/EWG, UVP-Richtlinie
Vogelschutz Richtlinie	Richtlinie 2009/147/EG (Vogelschutz Richtlinie)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

## 1. Einleitung

Die Doggerbank ist mit einer Fläche von rund 18.000 km<sup>2</sup> die größte Sandbank<sup>87</sup> in einem flachen Gebiet der Nordsee, und befindet sich teilweise in der englischen, deutschen, holländischen und dänischen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ). Im Mai 2004 wurde die Doggerbank in England, Deutschland und den Niederlanden als besonderes Schutzgebiet (special area of conservation, SAC-Gebiet) zur Schaffung des Natura 2000 Netzwerkes unter der 1992 Fauna-Flora-FFH-Richtlinie (FFH-Richtlinie)<sup>88</sup> ausgewiesen. Aufgrund des hohen Lichteinfalls und der günstigen Strömungen ist die Doggerbank ein sehr produktiver und ökologisch wertvoller Lebensraum,<sup>89</sup> reich an Plankton und zahlreichen Fischarten sowie bedrohten Meeressäugtiere. Während die Doggerbank bereits im 17. und 18. Jahrhundert ein wichtiges Fischereigebiet war, ist die Fischpopulation heute drastisch gesunken. Insbesondere mobile grundberührende Fischerei mit Baumkurren, Waden- und Grundscheppnetzen, die die Bodenstruktur und Makrozoobenthos sowie die Gemeinschaft der am bodenlebenden Fische nachweislich beeinträchtigen, sind Hauptgründe für den Einbruch der Fischpopulation.<sup>90</sup> Die Regulierung und das Verbot von bestimmten Fischereimethoden in dem Gebiet der Doggerbank ist damit unerlässlich, um die Erhaltungsziele des Doggerbank-SAC als geschützten Lebensraum und zum Schutz der darin befindlichen Lebensarten sicherzustellen.

Die Regulierung von Fischerei in Natura 2000 Gebieten richtet sich nach naturschutz- und fischereirechtlichen Regelungen auf nationaler und europäischer Ebene. In der Praxis ist der effektive Schutz der Doggerbank vor allem durch einen komplizierten, mehrphasigen nationalen und europäischen Abstimmungsprozess erschwert. Der Ausstieg aus der Europäischen Union, und der damit einhergehende Wegfall europarechtlicher Regulierungen, konnte im Juni 2022 in England dazu genutzt werden, die Doggerbank für mobile grundberührende Fischerei zu schließen.<sup>91</sup> Um einen kohärenten und effektiven Schutz der Doggerbank zu gewährleisten, ist es von fundamentaler Bedeutung, das Gebiet auch in der AWZ von Deutschland, den Niederlanden und Dänemark für mobile grundberührende Fischerei zu schließen. Vorliegendes Gutachten analysiert die entsprechende rechtliche Lage für die Bundesrepublik Deutschland.

**Hinweis:** alle folgenden Aussagen zu „grundberührender Fischerei“ beziehen sich ausschließlich auf mobile grundberührende Fangmethoden.

## 2. Kompetenzen und Rechtsrahmen

---

<sup>87</sup> <https://www.bfn.de/nsg-doggerbank>.

<sup>88</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-FFH-Richtlinie, FFH-Richtlinie).

<sup>89</sup> BUND, EinBlick in die Nordsee, S. 22.

<sup>90</sup> <https://www.bfn.de/nsg-doggerbank>; Appleby et al., Doggerbank Report (2020), S. 2.

<sup>91</sup> Appleby et al., Doggerbank Report (2020), S. 2.

### **2.1. Anwendungsvorrang von EU-Recht**

Die Mitgliedstaaten haben der EU-Hoheitsrechte übertragen und sie damit mit der Kompetenz ausgestattet, rechtsverbindliche Akte zu treffen.<sup>92</sup> Grundlegendes Prinzip der Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV). Danach können die Organe der EU nur dann Rechtsnormen erlassen, wenn sie gem. Art. 1 Abs. 3 S. 1 EUV, Art. 1 Abs. 2 S. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>93</sup> explizit durch die Verträge dazu ermächtigt worden sind. Die Kompetenz der EU ist deshalb streng an die Übertragungsgesetze gebunden. Mit der Schaffung der in den Verträgen enthaltenen Kompetenznormen, haben die Mitgliedsstaaten eigene Kompetenzen auf die EU übertragen. Die nicht übertragenen Kompetenzen verbleiben nach Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV ausdrücklich bei den Mitgliedsstaaten. Aufgrund der Übertragung der Kompetenz von den Mitgliedstaaten auf die EU, sind Sekundärrechtsakte der EU (Verordnungen und Richtlinien),<sup>94</sup> welche die EU im Rahmen der Zustimmungsgesetze erlässt, deshalb innerhalb der einzelstaatlichen Rechtsordnung vorrangig anzuwenden.<sup>95</sup>

### **2.2. Grundsätze der ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten**

Für die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik haben die Mitgliedsstaaten der EU unter Art. 3 Abs. 2 lit. d, 38 ff. des Vertrages über die AEUV weite ausschließlich Kompetenzen übertragen. Das heißt, dass die EU in diesen Bereichen allein zuständig ist. Die ausschließliche Zuständigkeit der EU für eine gemeinsame Fischereipolitik betrifft nicht alle Bereiche der Fischerei, sondern ist auf den Erhalt der biologischen Meeresschätze im Rahmen einer gemeinsamen Fischereipolitik beschränkt. Andere Teile der Fischerei und des Umweltschutzes fallen in die geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten.

Eine geteilte Zuständigkeit existiert gem. Art. 4 Abs. 1 AEUV dann, wenn der EU durch die Verträge eine solche geteilte Zuständigkeit (die nicht die Bereiche von Art. 3 und 6 AEUV berührt) übertragen wird. Danach erstreckt sich die von der EU und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit unter Art. 4 Abs. 2 lit. d AEUV auf Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze,

---

<sup>92</sup> In Deutschland nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG).

<sup>93</sup> Amtsblatt der Europäischen Union, 26.10.2012, 55. Jahrgang, 2012/C 326/011.

<sup>94</sup> Rechtsakte der Union sind in Art. 288 AEUV geregelt und umfassen u.a. Verordnungen und Richtlinien. Verordnungen haben nach Art. 288 UAbs. 2 AEUV allgemeine Geltung, sind verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Sie sind vergleichbar mit nationalen Gesetzen. Richtlinien sind nach Art. 288 UAbs. 3 AEUV hinsichtlich ihres Zieles verbindlich, der Mitgliedsaat aber hat die Wahl von Form und Mittel zu Erfüllung der Richtlinie. Richtlinien müssen also durch nationale Gesetze in innerstaatliches Recht umgewandelt werden. Bei fehlender oder mangelhafter Umsetzung kann ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258, 259 AEUV gegen den jeweiligen Mitgliedstaat angestrebt werden.

<sup>95</sup> Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in st. Rspr.: BVerfG, Beschluss vom 06.11.2019, 1 BvR 276/17, Recht auf Vergessen II, Rn. 42; Bundesverfassungsgerichtsentscheidung (BVerfGE), 73, 339 (387, Solange II); BVerfGE 102, 147 (Rn. 162 ff, Bananenmarktverordnung); BVerfGE 118, 79 (95 ff, Treibhausgas-Emissionsberechtigung); BVerfGE 123, 267 (335, Lissabon-Entscheidung); BVerfGE 125, 260 (306 f, Vorratsdatenspeicherung).

und unter Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV auf die Umwelt. Alle anderen Bereiche verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

In der Praxis ist die Zuteilung der Zuständigkeiten schwierig und umstritten: erstens ist eine genau Linie zwischen der ausschließlichen und geteilten Zuständigkeit für das Fischereimanagement schwierig zu ziehen; zweitens können sich die Zuständigkeiten etwa in Hinblick auf Fischerei und Umweltschutz überschneiden.<sup>96</sup> Ein weiteres Problem stellt die Ausübung der geteilten Kompetenzen dar. Wenn die Verträge der EU für einen bestimmten Bereich eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit übertragen, können gemäß Art. 2 Abs. 2, S. 1 AEUV die EU und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nach Art. 2 Abs. 2, S. 2 AEUV nur wahrnehmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.<sup>97</sup> Das bedeutet, dass die EU die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten durch eigenes tätig werden ausschließen kann. Eine wichtige Einschränkung hierzu begründet Art. 193 AEUV für den Bereich des Umweltschutzes, nach welchem Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Art. 192 AEUV getroffen werden, die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran hindern, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen.<sup>98</sup> Die betreffenden Maßnahmen müssen mit den Verträgen vereinbar sein und werden der Kommission notifiziert. Darüber hinaus hat im Bereich des Fischereimanagements die EU dazu tendiert den Mitgliedsstaaten sogar in Bereichen der ausschließlichen Zuständigkeit Kompetenzen zurück zu übertragen.<sup>99</sup> Im Ergebnis kann die Zuständigkeit von EU und Mitgliedsstaaten deshalb nicht generell geklärt werden, sondern bestimmt sich im Einzelfall danach, welche EU-Regulationen und Maßnahmen getroffen wurden.

### **2.3. Kompetenzen zum Erhalt der biologischen Meeresschätze im Rahmen der GFP oder Umweltpolitik**

Im Jahr 1983 hat die EU die erste Verordnung über eine Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)<sup>100</sup> geschaffen, die heute in der 2013 reformierten Fassung gültig ist.<sup>101</sup> Gem. Art. 11 GFP, können Bestandserhaltungsmaßnahmen wie die Beschränkung oder das Verbot von Fangmethoden, erlassen werden, wenn das zur Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 6 Habitat Richtlinie notwendig ist. Nach Art. 3 Abs. 2 lit. d, 38 ff. AEUV

---

<sup>96</sup> Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 8.

<sup>97</sup> Art. 2 (2) (S. 3) AEUV: Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit erneut wahr, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben.

<sup>98</sup> Schutzmaßnahmen aufgrund von Art. 192, 191 AEUV sind Maßnahmen, die die Raumordnung und die mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen berühren oder die Verfügbarkeit dieser Ressourcen mittelbar oder unmittelbar betreffen (Art. 192 (2) AEUV), sowie Maßnahmen zur Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität (Art. 192 (1), 191 AEUV).

<sup>99</sup> Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 8.

<sup>100</sup> Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen.

<sup>101</sup> Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 der Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates.

hat die EU ausschließliche Kompetenzen für die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der GFP; Umwelt hingegen fällt nach Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV in den Bereich der geteilten Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten. Damit ist Kernfrage, ob das Verbot mobiler grundberührender Fischerei innerhalb des Doggerbank-SAC eine Maßnahme zur Erhaltung der biologischen Meeresschätze unter der GFP darstellt und in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt, oder eine Maßnahme zum Umweltschutz darstellt, so dass EU und Mitgliedstaaten eine geteilte Kompetenz haben.

### 2.3.1. Ausschließliche Zuständigkeit der EU

In den 2007 erlassenen „Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment“ legt die EU-Kommission dar, dass die möglichen Maßnahmen zur Regulierung von Fischerei in einem Natura 2000 Gebiet von der Kombination vieler verschiedener Parameter abhängt. Hierzu gehören etwa die Anzahl und Natur der Eigenschaften aufgrund deren das spezielle Gebiet zu einem Natura 2000 Gebiet ausgewiesen wurde, dessen Schutzstatus, Zeitpläne, Lage des Schutzgebietes etc. Welche Maßnahmen unter der GFP in Natura 2000 Gebieten ergriffen werden können, muss deshalb im Einzelfall bestimmt werden.<sup>102</sup>

Nach Ansicht der EU-Kommission in ihren Guidelines, sei grundsätzlich der Rat zuständig basierend auf einer Empfehlung der EU-Kommission Fischereiregulierungen zu treffen, auch wenn diese zum Schutz des Natura 2000 Gebietes dienen. Wenn dem Mitgliedstaat unter der GFP keine spezielle Kompetenz zum Erlass von Fischereiregulierungen übertragen wurde, sei es Sache der EU eine solche Maßnahme zu ergreifen.<sup>103</sup> Hintergrund für die Zuständigkeit der Kommission ist, dass aufgrund des gleichen Zugangs zu allen Unionsgewässern der Mitgliedstaaten unter Art. 5 GFP, die Regulierung der Fischerei von einer Harmonisierung durch EU-Recht profitiert. Die Schaffung von Regelungen auf europäischer Ebene bedeutet theoretisch, dass der gleiche Zugang von Fischereifahrzeugen aus verschiedenen Mitgliedstaaten für alle Mitgliedstaaten verbindlich sein sollte und es nicht darum gehen sollte, einen wettbewerbswidrigen Schutz für eine einheimische Industrie durch vorgetäuschte Umweltmaßnahmen zu erreichen.<sup>104</sup> Dennoch hat die EU nur zögerlich Maßnahmen ergriffen, um Natura-2000-Gebiete vor der Fischerei zu schützen. Da die EU die ausschließliche Zuständigkeit für sich beansprucht, sind die normalen Mechanismen für Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission nicht ohne weiteres anwendbar, und es ist dem Europäischen Parlament überlassen, die Überwachungsfunktion einzunehmen.<sup>105</sup> Das Europäische Parlament hat 2018 erstmals unzureichende Fischereimaßnahmen der EU-Kommission, welche zuvor von den Mitglied-

---

<sup>102</sup> EU-Kommission, Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network, S. 109.

<sup>103</sup> EU-Kommission, Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network, S. 109.

<sup>104</sup> Appleby/Harrison (2019), S. 11.

<sup>105</sup> Appleby/Harrison (2019), S. 11.

staaten vorgeschlagen wurden, in belgischen Natura-2000 Gebieten zurückgewiesen, die sie als unrechtmäßig und nicht ausreichend für den Schutz der geschützten Arten und des Meeresbodens erachtet.<sup>106</sup>

### 2.3.2. Geteilte Zuständigkeit

In diesem Zusammenhang haben einige Autoren die Ansicht vertreten, dass die EU-Kommission ihren Anspruch auf ausschließliche Zuständigkeit überbewertet hat. So argumentieren Teile der Literatur, dass sich die Übertragung der ausschließlichen Kompetenz auf die EU nach Art. 3 Abs. 2 lit. d, 38 ff. AEUV auf die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik bezieht und sich gerade nicht auf den Schutz und die Erhaltung des Lebensraumes erstreckt.<sup>107</sup> Dieser Bereich der EU-Umweltpolitik sei vielmehr Art. 191 ff. AEUV zuzuordnen und damit Teil der konkurrierenden Zuständigkeit, so dass die Mitgliedstaaten einen Handlungsspielraum haben, solange und soweit die EU von ihrer Rechtsetzungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.<sup>108</sup> In der Tat, nach dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung für die Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV (siehe: Kompetenzen und Rechtsrahmen, S. 1) können die Organe der EU nur dann Rechtsnormen erlassen, wenn sie gem. Art. 1 Abs. 3 S. 1 EUV, Art. 1 Abs. 2 S. 2 AEUV dazu explizit durch die Verträge ermächtigt worden sind. Die nicht übertragenen Kompetenzen verbleiben nach Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV ausdrücklich bei den Mitgliedsstaaten. Damit kommt es also streitentscheidend darauf an, ob die Maßnahme unter die GFP oder Umweltpolitik fällt.

### 2.3.3. Bestimmung der Maßnahme

Die jeweils einschlägige Kompetenznorm des AEUV bestimmt sich nach dem objektiven Schwerpunkt der Maßnahme. Dies richtet sich insbesondere nach Ziel und Inhalt des Rechtsaktes.<sup>109</sup> Dabei sind Handlungen der EU grundsätzlich nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen. Kommen mehrere Kompetenznormen in Betracht, so ist zunächst zu prüfen, ob die eine Zielsetzung oder Komponente die andere überwiegt.<sup>110</sup> Ist dies der Fall, so ist der Rechtsakt auf die Rechtsgrundlage der überwiegenden Zielsetzung oder Regelungsgegenstand eines Rechtsaktes zu stützen.<sup>111</sup> Sind die Zielsetzungen oder Komponenten gleichrangig und

---

<sup>106</sup> <https://www.clientearth.org/latest/latest-updates/news/european-parliament-rejects-rubberstamping-flawed-fisheries-management-in-north-sea-protected-areas/>.

<sup>107</sup> Leijen, Jaap (2011), S. 33.

<sup>108</sup> Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 56, Rn. 24.

<sup>109</sup> stetige Rechtsprechung: EuGH, Urteil Rat/Kommission, C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605, Rn. 34, m.w.N. = EuGH, Rs. C-155/07 (Rat/Kommission), Slg. 2008, I-08103, Rn. 34, m.w.N.; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0155>.

<sup>110</sup> EuGH, Urteil Rat/Kommission, ECLI:EU:C:2008:605, Rn. 35, m.w.N.; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0155>.

<sup>111</sup> EuGH, Urteil Rat/Kommission, ECLI:EU:C:2008:605, Rn. 35, m.w.N.; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0155>.

untrennbar miteinander verbunden, dann muss das handelnde Organ den Rechtsakt auf alle einschlägigen Rechtsgrundlagen stützen und diese zitieren.<sup>112</sup>

#### 2.3.3.1. Deutscher Naturschutzring gegen Deutschland

In einem Vorabentscheidungsverfahren des Deutschen Naturschutzrings gegen die Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahr 2018, wurde dem EuGH u.a. die Frage vorgelegt,<sup>113</sup> ob Art. 11 Abs. 1 GFP dahin gehend auszulegen sei, dass er Maßnahmen eines Mitgliedstaats für Gewässer unter seiner Hoheit oder Gerichtsbarkeit entgegensteht, die zur Einhaltung der Verpflichtungen des Mitgliedstaats nach Art. 6 FFH-Richtlinie erforderlich sind, Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten haben und mit denen in Natur-2000-Gebieten berufsmäßige Seefischerei mittels grundberührenden Fanggeräten sowie Stellnetzen umfassend untersagt wird.<sup>114</sup>

In dem Urteil bestätigt der EuGH ausdrücklich, dass Art. 11 Abs. 1 GFP dahin auszulegen sei, dass er es einem Mitgliedstaat verwehrt, für Gewässer unter seiner Hoheit oder Gerichtsbarkeit Maßnahmen zu erlassen, die zur Einhaltung seiner Verpflichtungen nach Art. 6 der Richtlinie 92/43 erforderlich sind und mit denen in Natura-2000-Gebieten berufsmäßige Seefischerei mittels mobilen grundberührenden Fanggeräten sowie Stellnetzen umfassend untersagt wird, wenn diese Maßnahmen Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge haben, die die Flagge anderer Mitgliedstaaten führen.<sup>115</sup>

Da schon nach Art. 11 Abs. 1 GFP Mitgliedstaaten kein Recht haben grundberührende Fischerei in den Unionsgewässern zu beschränken, wenn die Maßnahme Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten hat, stand die Frage nach der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung von EU und Mitgliedstaaten nicht mehr zu entscheiden.<sup>116</sup>

#### 2.3.3.2. Weddell-Meer und Ross-Meer Meeresschutzgebiete

In einem weiteren Fall hatte der EuGH über die Kompetenz von EU und der Mitgliedstaaten im Rahmen der Ausweisung von Meeresschutzgebieten im Weddell- und Ross-Meer in der Antarktis unter dem 1980 Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CAMLR-Abkommen) zu befinden.<sup>117</sup>

In dem Fall erhob die EU-Kommission eine Nichtigkeitsklage gegen einen Beschluss des Rates der billigt,

---

<sup>112</sup> EuGH, Urteil Rat/Kommission, ECLI:EU:C:2008:605, Rn. 35, 36, m.w.N.; m.w.N.; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0155>.

<sup>113</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16.

<sup>114</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 27.

<sup>115</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 56.

<sup>116</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 27 und para. 63.

<sup>117</sup> UNTS, Vol. 1329, No. I-22301.



dass der CAMLR Kommission im Namen der EU ein Diskussionspapier über einen Vorschlag für die Einrichtung eines Meeresschutzgebietes im Weddel-Meer vorgelegt wird (C-626/16) und Nichtigerklärung des Beschlusses des Rates der billigt dass der CAMLR Kommission im Namen der EU drei Vorschläge für die Errichtung von Meeresschutzgebieten sowie ein Vorschlag für die Einrichtung besondere Zonen zur Erforschung des betreffenden Meeresraumes, des Klimawandels und der Gletscherrückzüge im Namen der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten vorgelegt wurden. Nach Ansicht der Kommission hätten die Beschlüsse alleine im Namen der EU eingereicht hätten werden müssen, da der GFP zuzuordnen war und damit in ihre ausschließliche Zuständigkeit für den Bereich der Erhaltung der biologischen Meeresschätze i.S.d. Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUV falle, nach Ansicht des Rates fiele das Papier unter Umweltpolitik und sei deshalb von der EU und den Mitgliedstaaten zusammen vorzulegen.<sup>118</sup> Es kam also darauf an, ob die Ausweisung der Meeresschutzgebiete in der Arktis eine Maßnahme zur Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen einer gemeinsamen Fischereipolitik mit ausschließlicher Zuständigkeit der EU oder Maßnahme der Umweltpolitik mit geteilter Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten ist.<sup>119</sup> Die Entscheidungsgründe des EuGH im Weddell- und Ross-Meer Fall sind für die vorliegende Auslegung im besonderen Maße relevant, da es sich ebenfalls um die Beschränkung von Fischerei durch die Ausweisung von Meeresschutzgebieten handelt. Die Auslegungskriterien, ob es sich dabei um eine ausschließliche Zuständigkeit der EU nach Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUN handelt oder eine geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten sind für die Auslegung der Kompetenzen zur Beschränkung von Fischerei im Doggerbank-SAC besonders relevant.

#### 2.3.3.2.1. Kriterien zur Ermittlung der Zuständigkeiten nach dem EuGH

Zur Ermittlung der Zuständigkeiten stellt der EuGH im Weddel- und Ross-Meer Fall in stetiger Rechtsprechung fest, dass

die Zuständigkeit für den Erlass dieser Beschlüsse, [...], durch deren Art und Inhalt sowie durch deren Ziel und den Kontext, in dem sie stehen, bestimmt.

Nach ständiger Rechtsprechung muss nämlich zur Ermittlung der Zuständigkeit für Beschlüsse ihre einschlägige Rechtsgrundlage anhand objektiver Umstände festgestellt werden, zu denen ihr Kontext, ihr Inhalt und die mit ihnen verfolgten Ziele gehören (Urteil vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat, C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 35).

Außerdem muss ein Unionsrechtsakt nach ständiger Rechtsprechung, wenn seine Prüfung ergibt, dass er mehrere Zielsetzungen hat oder mehrere Komponenten umfasst, und sich eine von ihnen

---

<sup>118</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (im Folgenden: Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 29 f. und para. 35 f., para. 38, para. 68.

<sup>119</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, Weddel Sea and Ross Sea, C-626/15, C-659/16, para. 29 f. und para. 35 f., para. 38, para. 68.

als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen lässt, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, auf nur eine Rechtsgrundlage gestützt werden, und zwar auf diejenige, die der hauptsächlichen Zielsetzung oder Komponente entspricht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat, C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 4. September 2018, Kommission/Rat [Abkommen mit Kasachstan], C-244/17, EU:C:2018:662, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Nur ausnahmsweise ist ein Unionsrechtsakt gleichzeitig auf mehrere Rechtsgrundlagen zu stützen, und zwar dann, wenn er mehrere Zielsetzungen verfolgt oder mehrere Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass eine von ihnen ein Nebenaspekt der anderen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. September 2003, Kommission/Rat, C-211/01, EU:C:2003:452, Rn. 40).<sup>120</sup>

Zur Feststellung der Zuständigkeiten, sah es der EuGH als gegeben, zunächst die Reichweite der ausschließlichen Zuständigkeit nach Art. 3 Abs. 1 lit. d AUEV festgestellt werden, um sodann zu prüfen, ob die Zielsetzung des Beschlusses in diesen Zuständigkeitsbereich fallen.<sup>121</sup>

#### 2.3.3.2.2. Reichweite der ausschließlichen Zuständigkeit unter Art. 3 Abs. 2 lit. d AEUV

Die ausschließliche Zuständigkeit der EU für die Erhaltung der biologischen Meeresschätze unter Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUV besteht im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik.<sup>122</sup> Dies bestätigt sich auch durch die historische Auslegung der Verträge, welche ursprünglich zur Schaffung einer gemeinsamen Agrarpolitik unter Einschluss der Fischerei, ohne gesonderte Erwähnung der Erhaltung der Meeresschätze diente. Entsprechend wurde 1970 im Rahmen dieser Zuständigkeit die Verordnung des Rates über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (EWG) Nr. 2141/70<sup>123</sup> erlassen, gem. deren Art. 5 der Rat speziell zum Erlass von Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände ermächtigt ist. Diese Ermächtigung wurde auch in die Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Dänemark, Irlands und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland<sup>124</sup> übernommen, über welche der Gerichtshof entschieden hatte, dass die Mitgliedstaaten nach dem Ende der darin vorgesehenen Übergangszeit nicht mehr für diesen Bereich zuständig sind.<sup>125</sup> Für Bereich der gemeinsamen Fischereipolitik ist mithin die EU ausschließlich zuständig.

---

<sup>120</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 75 ff.

<sup>121</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 81.

<sup>122</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 82.

<sup>123</sup> ABl. 1970, L 236, S. 1.

<sup>124</sup> ABl. 1972, L 73, S. 14.

<sup>125</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and

#### 2.3.3.2.3. Zielsetzung der Ausweisung der Meeresschutzgebiete unter dem CAMLR-Abkommen

In dem Fall zur Ausweisung der Weddel- und Rossmeer Meeresschutzgebiete, stellte der EuGH fest, dass es auf die Aufgaben des CAMLR Gremiums und die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten in dem Gremium ankäme. Laut der Präambel und dem Vertragstext des CAMLR Abkommens, geht es um Erhalt der zur Fischerei genutzten lebenden Meeresschätze. Das Abkommen diene dabei aber nicht nur dem Schutz der Ressourcen, sondern alle Arten lebender Organismen die zum Schutz des Meeresökosystems gehören. Die Vertragsparteien müssen sich ferner verpflichten Maßnahmen zum Schutz der Flora und Fauna der Antarktis zu ergreifen (auch wenn sie nicht Vertragsparteien des Antarktis Vertrages sind). Dies gehe nach Ansicht des EuGH eindeutig über die Verpflichtung, die normalerweise im Rahmen von Fischereimanagement-Vereinbarungen wie der GFP getroffen werden hinaus.<sup>126</sup> Letztendlich sei außerdem darauf abzustellen, dass die Meeresschutzgebiete gerade nicht zum Hauptziel haben Fischerei zu regulieren. Vielmehr dienten die Meeresschutzgebiete, die von der CAMLR Kommission eingerichtet wurden, der Erhaltung der „biologischen Vielfalt der Meere“, „der Struktur und der Funktion des Ökosystems“ und seiner „Anpassungsfähigkeit angesichts des Klimawandels“ sowie zur Verringerung der „Möglichkeit des Eindringens gebietsfremder Arten infolge menschlicher Tätigkeiten“. Die Meeresschutzgebiete sollen zum Schutz der repräsentativen Beispiele von Ökosystemen, der biologischen Vielfalt und der Lebensräume im Meer in einem Umfang ausgewiesen werden, der es ermöglicht, ihre Lebensfähigkeit und Unversehrtheit langfristig aufrechtzuerhalten“, sowie zum Schutz von Ökosystemprozessen, Lebensräumen und Arten von entscheidender Bedeutung“, „zum Schutz von Gebieten, die durch menschliche Aktivitäten geschädigt werden könnten“, sowie „zum Schutz der für die Funktion lokaler Ökosysteme wesentlichen Eigenschaften“ beitragen sollen.<sup>127</sup> Daraus ergebe sich laut EuGH, dass der Umweltschutz die hauptsächliche Zielsetzung und hauptsächliche Komponente der Maßnahme darstelle.

Selbst wenn die Maßnahme sich intensiv mit der Reglementierung der Tätigkeit von Fischereifahrzeugen befasse, dient die Ausweisung der Meeresschutzgebiete insbesondere „soll mit dieser Regelung ein teilweises, aber bedeutsames Verbot von Fischfangtätigkeiten aufgestellt werden; Fischerei ist nur ausnahmsweise zugelassen, um die betroffenen Ökosysteme zu bewahren oder um im Rahmen der letztgenannten Maßnahme die Erforschung der Auswirkungen des Klimawandels auf das Meeresökosystem im Sinne dieser Maßnahme zu ermöglichen. Folglich werden die sehr begrenzten Fischfangmöglichkeiten, die in den Maßnahmen und dem Diskussionspapier für die betreffenden Zonen vorgesehen sind, ausschließlich mit Umwelterwägungen gerechtfertigt.“<sup>128</sup>

---

Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 86; vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Juli 1976, Kramer u. a., 3/76, 4/76 und 6/76, EU:C:1976:114, Rn. 40, sowie vom 5. Mai 1981, Kommission/Vereinigtes Königreich, 804/79, EU:C:1981:93, Rn. 17 und 27.

<sup>126</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 92.

<sup>127</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 93.

<sup>128</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 93.

In dem Fall kam hinzu, dass auch Verschmutzungen des Meeres und nicht nur Fischerei geregelt wurden. Damit bezwecken die Maßnahmen zwar teilweise die Reglementierung von Fischerei, gleichwohl stellt der Umweltschutz nach dem EuGH ihre hauptsächliche Komponente dar.<sup>129</sup> Es sei außerdem nach Ansicht des EuGH relevant, dass mit der Maßnahme nicht nur die befischten Arten geschützt werden sollen, sondern das Ökosystem, die biologische Vielfalt und die Habitate der Arktis.<sup>130</sup>

Dass die Maßnahme alleine auf die Rechtsgrundlage des Umweltschutzes und nicht auch auf Fischerei gestützt ist, wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass umweltschutzrechtliche Erwägungen auch nach Art. 11 AEUV im Rahmen der GFP miteinbezogen werden müssen. Dies ist der Fall, da die Umweltpolitik gerade ausdrücklich als eigenständiger Zuständigkeitsbereich in den Verträgen geregelt ist und „[...] demzufolge ist eine Maßnahme, deren hauptsächliche Zielsetzung und hauptsächliche Komponente einen Bezug zu diesem Zuständigkeitsbereich aufweisen, ebenfalls ihm zuzurechnen.“ (vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/00 [Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit] vom 6. Dezember 2001, EU:C:2001:664, Rn. 34 und 42 bis 44).<sup>131</sup> Auch wenn in der GFP Gesichtspunkte des Ökosystemansatzes geregelt sind, um negative Folgen der Fischereitätigkeit für das Meeresökosystem auf ein Mindestmaß zu reduzieren, (Art. 2 Abs. 3 GFP und 13. Erwägungspunkt der GFP), ist dieses Ziel in der GFP sehr viel begrenzter als das mit der durch das Fischereiverbot in dem Weddel- und Ross-See verfolgte Schutz des Ökosystems der Antarktis, so dass eine Einbeziehung der GFP nicht gerechtfertigt ist.<sup>132</sup>

Daraus ergebe sich nach dem EuGH, dass die Ausweisung der Schutzgebiete in der Arktis eine Maßnahme zur Verwirklichung mehrerer in Art. 191 Abs. 1 AEUV genannter umweltpolitischer Ziele sei und die Fischerei – entgegen der Ansicht der Kommission – nur ein Nebenziel darstellt. Da die Zielsetzung der Maßnahme damit Umweltschutz ist, fällt sie nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission nach Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUV, sondern unter die in Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV grundsätzlich geteilte Zuständigkeit von Mitgliedstaaten und EU im Bereich des Umweltschutzes.

Damit handelt es sich mit der Maßnahme allein um eine umweltpolitische Maßnahme, die auf Art. 191 Abs. 1 AEUV zu stützen ist. Da Erwägungen unter der GFP, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle spielen, ist die Maßnahme auch nicht ausnahmsweise auf zwei Rechtsgrundlagen zu stützen. Damit fällt die Maßnahme in die geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV.

#### 2.3.4. Anwendung auf Verbot grundberührender Fischerei in Natura 2000 Gebieten

Diese Grundsätze sind nun auf den vorliegenden Fall eines Verbotes von grundberührender Fischerei in

---

<sup>129</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 97.

<sup>130</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 98.

<sup>131</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 101 f.

<sup>132</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 101 f.

Natura 2000-Gebieten anzuwenden. Es muss die relevante Kompetenznorm bestimmt werden die Rechtsgrundlage für den Rechtsakt, Verbot grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC ist. Mithin ist zu bestimmen, ob das Verbot in die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik fällt, mit der Folge der ausschließlichen Kompetenz der EU nach Art. 3 Abs. 2 lit. d AEUV oder ob das Verbot eine Maßnahme im Rahmen der Umweltpolitik ist, so dass gem. Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV eine geteilte Zuständigkeit von EU und den Mitgliedstaaten besteht.

Zur Feststellung der Rechtsgrundlage einer Maßnahme, kommt auf deren Schwerpunkt des Rechtsaktes an, wobei die Auslegung auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gestützt werden muss, beruhend auf den Kontext, den Inhalt und die Ziele der fraglichen Beschlüsse.<sup>133</sup> Kommen mehrere Kompetenznormen in Betracht, so ist zunächst zu prüfen, ob die eine Zielsetzung oder Komponente die andere überwiegt.<sup>134</sup> Ist dies der Fall, so ist der Rechtsakt auf die Rechtsgrundlage der überwiegenden Zielsetzung oder Regelungsgegenstand eines Rechtsaktes zu stützen.<sup>135</sup>

Zunächst ist festzustellen, ob das Verbot grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC schwerpunktmäßig eine Regulierung der Fischerei bezwecken oder dem Schutz der Umwelt dient. Die Maßnahme grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC zu verbieten, bedient keinen Zweck der GFP: es geht gerade nicht darum Fischereiressourcen gerecht unter den Mitgliedstaaten zu verteilen oder Fischbestände als Ressource zu schützen. Das Verbot grundberührender Fischerei dient dem Schutz der Sandbank der Doggerbank als geschützten Lebensraum unter der FFH-Richtlinie, sowie dem Schutz der darin lebenden Seehunde und Schweinswale. Damit beabsichtigt die Maßnahme keine Regulierung von Fischerei als Ressource, sondern allein den Schutz der Umwelt. Dies gilt selbst dann, wenn die Maßnahme Fischarten schützen soll, die grundsätzlich als Zielarten von grundberührender Fischerei gefangen werden, da die Maßnahme alle Arten lebender Organismen im Doggerbank-SAC zum Schutz des Meeresökosystems schützen soll. Der Schutz des Ökosystems ist essentiell, um das Habitat der geschützten, und von der GFP nicht umfassten, Tierarten wie Seehunde und Schweinswale zu gewährleisten. Ferner sind die Mitgliedstaaten unter der FFH-Richtlinie dazu verpflichtet die Flora und Fauna des Gebietes zu schätzen, welche ebenfalls nicht von der GFÜ umfasst ist, und geht nach dem EuGH eindeutig darüber hinaus, was normalerweise im Rahmen von Fischereimanagement Vereinbarungen vereinbart wird.<sup>136</sup> Letztlich ist insbesondere darauf abzustellen, dass die Meeresschutzgebiete unter der FFH-Richtlinie, in welchem auch hier die Fischerei beschränkt werden soll, gerade nicht zum Hauptziel haben Fischerei zu regulieren, sondern vielmehr dazu dienen die Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildleben-

---

<sup>133</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 87; stetige Rechtsprechung: EuGH, Urteil Rat/Kommission, C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605, Rn. 34, m.w.N. = EuGH, Rs. C-155/07 (Rat/Kommission), Slg. 2008, I-08103, Rn. 34, m.w.N.; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0155>.

<sup>134</sup> EuGH, Urteil Rat/Kommission, ECLI:EU:C:2008:605, Rn. 35, m.w.N.; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0155>.

<sup>135</sup> EuGH, Urteil Rat/Kommission, ECLI:EU:C:2008:605, Rn. 35, m.w.N.; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0155>.

<sup>136</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 92.

den Arten zu sichern (Art. 2 Abs. 1 FFH-Richtlinie). Die aufgrund der FFH-Richtlinie erlassenen Maßnahmen zielen nach Art. 2 Abs. 2 FFH-Richtlinie darauf ab einen günstigen Erhaltungszustand des natürlichen Lebensraumes sowie der wildlebenden Arten zu bewahren und wiederherzustellen. Die Ausweisung der Meeresschutzgebiete dient diesem Ziel, einen günstigen Erhaltungszustand zu gewährleisten (Art. 3 Abs. 1 FFH-Richtlinie). Die Erhaltungsziele sollen gerade solche Maßnahmen umgreifen, die den ökologischen Erfordernissen gerecht werden und die Verschlechterung der Lebensräume und Habitate der Arten sowie die Zerstörung von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind zu vermeiden. Damit sind Beschränkungen und Verbote von Fischerei in den SAC, welche keine Regulierung von Frischern als Ressource zum Ziel haben unter die FFH-Richtlinie (Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 FFH-Richtlinie).

Dies ist auch nicht deshalb anders auszulegen, dass die GFP Regelungen zum Schutz der Meeresvielfalt hat und die Maßnahme die Reglementierung von Fischerei betrifft (Art. 2 Abs. 3 GFP, 13. Erwägungsgrund zur GFP). Der Schutz des Ökosystems unter der GFP ist sehr viel begrenzter als der mit der Maßnahme verfolgte umfassende Schutz der Habitate der Doggerbank-SAC und der darin lebenden Arten.<sup>137</sup> Gem. Art. 1 Abs. 1 lit. a GFP ist das Hauptziel der GFP ausdrücklich die Erhaltung biologischer Meeresschätze und die Bewirtschaftung von Fischereien und Flotten, die diese Meeresschätze nutzen. Der Schutz der Habitate ist ausdrücklich nicht von der GFP umfasst. Nach der FFH-Richtlinie darf Fischerei nur zugelassen werden, wenn eine positive Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des Gebietes vorliegt (Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie). Dies zeigt, dass die nur ausnahmsweise zugelassenen Fischereitätigkeiten ausschließlich durch Umwelterwägungen gerechtfertigt werden können, was nach dem EuGH zeigt, dass es sich um eine Umweltschutzmaßnahme und nicht Fischereireglementierung handelt. Außerdem ist Umweltpolitik gerade ausdrücklich als eigenständige Zuständigkeitsbereich in den Verträgen geregelt ist; weist eine Maßnahme deren hauptsächliche Zielsetzung und hauptsächliche Komponente einen Bezug zu diesem Zuständigkeitsbereich auf, ist sie diesem zuzurechnen.<sup>138</sup> Dies wird letztendlich auch dadurch deutlich, dass die Maßnahme gerade nicht nur dem Schutz der befischten Zielarten dient, sondern dem Schutz des Ökosystems, der Habitat und der geschützten Seehunde und Schweinswale. Damit ist das Verbot von Fischerei innerhalb des Doggerbank-SACs eine Maßnahme des Umweltschutzes nach Art. 191 Abs. 1 AEUV, wobei die Reglementierung der Fischerei nur ein Nebenziel ist. Damit kommt es alleine auf die Rechtsgrundlage der Maßnahme als umweltschutzrechtliche Maßnahme an, die nach Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV unter die geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten fällt. Damit können gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 AEUV die EU und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen, wobei die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV nur wahrnehmen dürfen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.<sup>139</sup> Mit Erlass

---

<sup>137</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 101 f.

<sup>138</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 2018, EU Kommission gegen den Rat der EU (Weddel Sea and Ross Sea), C-626/15, C-659/16, para. 101 f.; vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/00 [Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit] vom 6. Dezember 2001, EU:C:2001:664, Rn. 34 und 42 bis 44.

<sup>139</sup> Art. 2 Abs. 2, S. 3 AEUV: Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit erneut wahr, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben.

der FFH-Richtlinie hat die EU von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht. Gem. Art. 2 Abs. 1 FFH-Richtlinie hat die FFH-Richtlinie das 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. Weiter unter der FFH-Richtlinie verbleiben dabei beim Mitgliedstaat. Die Übertragung der Hoheitsgewalt von den Mitgliedstaaten auf die Union ist auf die fischereilichen Bereiche und den Erhalt der Meereslebewesen beschränkt. Die Kompetenz der EU ist streng an den Rahmen der Übertragungsgesetze gebunden. Eine restriktive Auslegung der Kompetenzen der EU und der strengen Bindung an die Übertragungsgesetze wird durch die stetige Rechtsprechung von BVerfG und EuGH zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von EU-Rechtsakten, also Richtlinien wie die FFH-Richtlinie oder Verordnungen wie die Gemeinsame Fischereipolitik, bestätigt.

#### **2.4. Zwischenergebnis**

Bestandserhaltungsmaßnahmen unter Art. 11 GFP, welche zur Verwirklichung der Verpflichtungen der FFH-Richtlinie erforderlich sind, fallen deshalb in die geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten. Mit Erlass der GFP Verordnung und FFH-Richtlinie, hat die EU von ihrer geteilten Zuständigkeit Gebrauch gemacht, so dass die Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 2 AEUV ihre Zuständigkeit nur wahrnehmen soweit und sofern die EU ihr Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Dabei sind die Mitgliedsstaaten nach Art. 193 AEUV befugt strengere Maßnahmen als die der EU ergreifen.

### **3. Europarechtliche Regulierung**

Die EU hat von ihren Kompetenzen Gebrauch gemacht und im Jahr 1983 die erste Verordnung über eine GFP geschaffen, die heute in der 2013 reformierten Fassung gültig ist.<sup>140</sup> Außerdem hat sie mit der FFH-Richtlinie Regelungen über den Schutz von Natur und Landschaft getroffen. Während die GFP-Verordnung gem. Art. 288 UA 2 AEUV unmittelbare Geltung hat, muss die FFH-Richtlinie nach Art. 288 UA 3 AEUV erst in innerdeutsches Recht umgesetzt werden. Dies hat der deutsche Gesetzgeber mit den Regelungen der §§ 32 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)<sup>141</sup> getan. Zur Entzerrung der Prüfung, werden vorliegend zunächst die europarechtlichen Vorschriften untersucht, bevor ihre Umsetzung in deutsches Recht geprüft wird.

---

<sup>140</sup> Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 der Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates.

<sup>141</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 6.02.2012 (BGBl. I S. 148) geändert worden ist.



### 3.1. Anwendungsbereich der Gemeinsamen Fischereipolitik

Die GFP gilt gem. Art. 1 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 1 lit. a GFP für die Erhaltung biologischer Meeresschätze und die Bewirtschaftung von Fischereien und Flotten, die diese Meeresschätze im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und Unionsgewässern nutzen. Unionsgewässer ist legaldefiniert in Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 GFP und sind die Gewässer unter der Hoheit oder der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Gewässer um die in Anhang II des Vertrags aufgeführten Länder und Hoheitsgebiete. Die Verteilung der Hoheitsrechte und Gerichtsbarkeiten der Staaten über das Meer ist in dem Seerechtsübereinkommen geregelt, welches sowohl von der EU<sup>142</sup> als auch Deutschland<sup>143</sup> ratifiziert worden und damit anwendbar ist. Gem. Art. 2 Abs. 1, Art. 3 SRÜ erstreckt sich die Souveränität des Staates jenseits seines Landgebiets und seiner inneren Gewässer auf einen angrenzenden Meeresstreifen der als Küstenmeer bezeichnet ist und der höchstens 12 Seemeilen von den Basislinien entfernt sein darf. Gewässer unter der Hoheit des Mitgliedstaates i.S.d. GFP ist damit das Küstenmeer des Mitgliedstaates.

Jenseits des Küstenmeeres liegt gem. Art. 55, 57 SRÜ die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) eines Staates, soweit sie bis zu einer maximalen Breite von 200 Seemeilen ausgewiesen wurde. In der AWZ hat der Staat gem. Art. 56 Abs. 1 lit. a SRÜ souveräne Rechte zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden und seines Untergrundes, sowie gem. Art. 56 Abs. 2 lit. b (iii) SRÜ Hoheitsbefugnisse in Bezug auf den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt. Gewässer unter der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten i.S.d. GFP ist damit die AWZ des Mitgliedsstaates.

Deutschland hat eine AWZ ausgewiesen, die insgesamt eine Fläche von 32.991 km<sup>2</sup> umfasst.<sup>144</sup> Die Doggerbank befindet sich in der AWZ von England, Deutschland, den Niederlanden und Dänemark, so dass die GFP für die Regulierung der Erhaltung biologischer Meeresschätze und der Bewirtschaftung von Fischereien und Flotten, die diese Meeresschätze nutzen anwendbar ist.

### 3.2. Grundsatz

Gem. Art. 5 Abs. 1 GFP haben alle Fischereifahrzeuge der EU, vorbehaltlich der Regelungen nach Teil III GFP, gleichberechtigten Zugang zu Gewässern und Ressourcen in allen Unionsgewässern im Rahmen der Fangquoten, mit Ausnahme von Art. 5 Abs. 2 und 3 GFP. Eine Beschränkung von Fischerei für Fischereifahrzeuge der EU in EU-Gewässern im Rahmen der Fangquoten ist damit grundsätzlich nicht zulässig, mit

---

<sup>142</sup> EU Rat, 98/392/EC: Council Decision of 23 March 1998 concerning the conclusion by the European Community of the United Nations Convention of 10 December 1982 on the Law of the Sea and the Agreement of 28 July 1994 relating to the implementation of Part XI thereof.

<sup>143</sup> Gesetz zu dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982, BGBl. II 1994, p. 1799; Gesetz zur Ausführung des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982; Übereinkommens vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens, BGBl. I 1995, p. 778; Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982, BGBl. II 1994, p. 2566.

<sup>144</sup> <https://www.bfn.de/zustaendigkeiten-und-zulassungsverfahren>.



Ausnahme nach Art. 5 Abs. 2 GFP und den Regelungen nach Teil III GFP.

### 3.2.1. Fangquoten

Der freie Zugang eines Staates zu den Gewässern und Ressourcen der Unionsgewässer richtet sich nach seinen Fangquoten. Die Fangquoten werden jedes Jahr auf Basis der gesamten erlaubten Fangmenge (TAC) für kommerzieller Fischerei festgesetzt. Hierzu wird zunächst der TAC auf Grundlage von wissenschaftlichen Empfehlungen des Internationalen Rates für Meeresforschung (ICES) und auf Vorschlag der EU Kommission nach Art. 43 Abs. 3 AEUV jedes Jahr von dem Rat der EU festgesetzt und sodann in Quoten geteilt. Die Quoten werden dann basierend auf „relative stability“ auf die Mitgliedstaaten verteilt, um jedem Mitgliedstaat einen prozentualen Teil des erlaubten Fangs zu gewähren.<sup>145</sup> Der unter Art. 5 Abs. 1 GFP gewährte freie Zugang der Fischereifahrzeuge der Mitgliedstaaten zu EU-Gewässern gewährt den jeweiligen Fischereifahrzeugen der Mitgliedstaaten demnach das Recht entsprechend ihrer ICES-Quote in EU-Gewässern frei zu fischen.<sup>146</sup>

### 3.2.2. Ausnahmen

Die Ausnahmen nach Art. 5 Abs. 2 und 3 GFP sind auf die Doggerbank nicht anwendbar. Art. 5 Abs. 2 GFP bezieht sich auf ein Gebiet bis zu 12 Seemeilen von den Basislinien, mithin dem Küstenmeer, und Art. 5 Abs. 3 GFP auf Gewässer der Gebiete in äußerer Randlage der EU nach Art. 349 Abs. 1 AEUV.

### 3.2.3. Beschränkungen nach Teil III

Der Grundsatz des gleichberechtigten Zugangs zu Gewässern und Ressourcen in allen Unionsgewässern ist gem. Art. 5 Abs. 1 GFP durch die Vorschriften des Teil III GFP beschränkt. Teil III GFP regelt die Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Meeresschätze. Die Frage der Zulässigkeit der Beschränkungen bestimmter (grundberührender) Fischereimethoden richtet sich damit nach Teil III GFP.

---

<sup>145</sup> Churchill, *Ocean Yearbook* 36 (2022), 287, 287; Gellermann/Stoll/Czybulka, *Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee* (2012), S. 303 f.; DUH, 5-yearreview of the CFP, p. 46.

<sup>146</sup> Churchill, *Ocean Yearbook* 36 (2022), 287, 287.

### 3.3. Allgemeine Voraussetzungen für Bestandserhaltungsmaßnahmen innerhalb von SAC-Gebieten nach Art. 11 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie

Gem. Art. 11 GFP haben Mitgliedstaaten das Recht Bestandserhaltungsmaßnahmen für Gewässer unter ihrer Gerichtsbarkeit zu erlassen die zur Einhaltung ihrer Verpflichtung aus Art. 13 Abs. 4 der 2008 Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)<sup>147</sup>, Art. 4 der 1979 Vogelschutz Richtlinie<sup>148</sup> oder Art. 6 der FFH-Richtlinie erforderlich sind. Das Recht und die Verpflichtung Bestandserhaltungsmaßnahmen nach Art. 11 GFP zu erlassen, ist also auf Natura 2000 Gebiete beschränkt. Dies setzt weiter voraus, dass diese Maßnahmen mit den Zielen des Art. 2 GFP vereinbar sind, sie die Ziele der entsprechenden Unionsvorschriften erreichen, die sie umsetzen sollen, und wenigstens ebenso streng sind wie Maßnahmen nach Unionsrecht. Im Folgenden gilt es zu prüfen, ob die Beschränkung von grundberührender Fischerei eine Bestandserhaltungsmaßnahme ist (3.3.1), die zur Einhaltung der MSRL und FFH-Richtlinie erforderlich ist (3.3.2) und den weiteren Vorschriften des Art. 11 GFP entspricht (3.3.4). In einem weiteren Schritt werden sodann Bestandserhaltungsmaßnahmen unter Art. 11 GFP untersucht, welche nur die eigenen Fischereifahrzeuge des Mitgliedstaates betreffen (3.4) und sodann solche, welche die Bewirtschaftungsinteressen anderer Mitgliedstaaten berühren (3.5).

#### 3.3.1. Regulierung von Grundschieppnetzfisherei als Bestandserhaltungsmaßnahme nach Teil III GFP

Bestandserhaltungsmaßnahmen sind in Art. 7 Abs. 1 GFP nicht abschließend aufgelistet und können nach Art. 7 Abs. 1 lit. j GFP technische Maßnahmen umfassen. Technische Bestandserhaltungsmaßnahmen können nach Art. 7 Abs. 2, lit. c GFP unter anderem Beschränkungen oder Verbote des Einsatzes bestimmter Fanggeräte und von Fangtätigkeiten in bestimmten Gebieten oder zu bestimmten Zeiten sein. In einem Vorabentscheidungsverfahren des Deutschen Naturschutzrings gegen die Bundesrepublik Deutschland, hatte der EuGH über die Frage zu entscheiden, ob die Beschränkung von grundberührender Fischerei und Seefischerei mittels Stellnetze in der deutschen AWZ eine Bestandserhaltungsmaßnahme i.S.d. GFP darstelle.<sup>149</sup>

In dem Verfahren bestätigte der EuGH, dass ein Verbot von Fischerei mittels grundberührender Fanggeräte sowie Stellnetzen in Gewässern der EU -Bestandserhaltungsmaßnahmen i.S.d. Art. 7 Abs. 1 lit. j, Abs. 2 lit. c GFP darstellen.<sup>150</sup> Dies ergebe sich schon aus der Systematik der Vorschriften, wonach Art. 7 GFP dazu

---

<sup>147</sup> Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie).

<sup>148</sup> Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutz Richtlinie).

<sup>149</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 27.

<sup>150</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 39.

dient Bestandserhaltungsmaßnahmen nach Art. 11 GFP zu definieren. Wie auch andere Bestandserhaltungsmaßnahmen nach Art. 7 GFP zeigen, sind diese außerdem nicht nur auf technische Maßnahmen beschränkt, sondern enthalten auch Bestandserhaltungsmaßnahmen zum Schutz des Ökosystems (Art. 7 Abs. 1 lit. d, Abs. 2 lit. e GFP). Ferner gehe aus dem 15. Erwägungsgrund der FFH-Richtlinie hervor, dass Maßnahmen die ein Mitgliedstaat erlassen darf um seinen Verpflichtungen aus Art. 6 FFH-Richtlinie nachzukommen auch Verbote bestimmter Fang- und Tötungsmethoden u.a. von Meerestieren zum Schutz bestimmter Arten sein können.<sup>151</sup> Damit ist das Verbot von grundberührender Fangmethoden eine Bestandserhaltungsmaßnahme i.S.d. Art. 11, 7 Abs. 2 lit. c GFP.

### 3.3.2. Bestandserhaltungsmaßnahmen zur Einhaltung der FFH-Richtlinie erforderlich

Voraussetzung von Bestandserhaltungsmaßnahmen nach Art. 11 GFP ist außerdem, dass die Maßnahme zur Einhaltung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus Art. 13 Abs. 4 MSRL sowie Art. 6 FFH-Richtlinie erforderlich ist.

#### 3.3.2.1. Natura 2000 und Meeresstrategie Rahmenrichtlinie

Im Bereich des Naturschutzes hat die EU von ihren Kompetenzen Gebrauch gemacht in dem sie verschiedene Richtlinien eingeführt hat, die in nationales Recht umgewandelt werden müssen. Ein Kernstück der europäischen Naturschutzpolitik ist das Natura 2000 Netzwerk. Natura 2000 ist ein Netzwerk von Naturschutzgebieten das den Fortbestand der wertvollsten europäischen Arten und Lebensräume gewährleisten soll. Mit dem Schutz von 18 % der europäischen Landschaft und 8 % der maritimen Gebiete der EU, ist das Natura 2000 Netzwerk momentan weltweit das größte koordinierte Netzwerk von Schutzgebieten.<sup>152</sup> Die beiden Kernelemente des Natura 2000 Netzwerkes sind die 1979 Vogelschutz und 1992 FFH-Richtlinie der EU, die zur Ausweisung des Natura 2000 Netzwerkes dienen. In breiten Teilen hat der Bund mit den §§ 32 ff. des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)<sup>153</sup> die Regelungen zur Gründung des Natura 2000 Netzwerkes in nationales Recht umgesetzt.

#### 3.3.2.2. Art. 13 Abs. 4 MSRL und Art. 6 FFH-Richtlinie

Die Befugnis Bestandserhaltungsmaßnahmen unter Art. 11 GFP zu erlassen setzt voraus, dass diese zur Einhaltung der Verpflichtung aus Art. 13 Abs. 4 MSRL oder Art. 6 FFH-Richtlinie erforderlich sind.

---

<sup>151</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 42.

<sup>152</sup> [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm) (29.09.2022).

<sup>153</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I, S. 2542), zuletzt geändert am 18. August 2021 (BGBl. I, S. 3908).

Art. 13 MSRL regelt die Maßnahmenprogramme der FFH-Richtlinie, die gemäß Art. 13 Abs. 4 MSRL unter anderem räumliche Schutzmaßnahmen enthalten, die zu kohärenten und repräsentativen Netzwerken geschützter Meeresgebiete beitragen, die die Vielfalt der einzelnen Ökosysteme angemessen abdecken, wie besondere Schutzgebiete im Sinne der Habitat und der Vogelschutzrichtlinie und geschützte Meeresgebiete, die von der Gemeinschaft oder den betroffenen Mitgliedstaaten im Rahmen internationaler oder regionaler Übereinkommen, denen sie als Vertragspartei angehören, vereinbart wurden.

Gem. Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie legen die Mitgliedstaaten für die besonderen Schutzgebiete die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I FFH-Richtlinie und der Arten nach Anhang II der FFH-Richtlinie entsprechen, die in diesen Gebieten vorkommen. Nach Art. 6 Abs. 2 FFH-Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.

### 3.3.2.3. Schutzstatus des Doggerbank-SAC

Die Doggerbank wurde im Mai 2004 als ein besonderes Schutzgebiet (special area of conservation, SAC) unter Art. 3, 4 Abs. 1 der FFH-Richtlinie ausgewiesen und fällt damit unter die Regelung des Art. 11 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie.<sup>154</sup> In der deutschen AWZ umfasst das geschützte Gebiet der Doggerbank eine Fläche von 1.699 km<sup>2</sup>.<sup>155</sup> Nach Art. 6 Abs. 1 und 2 FFH-Richtlinie, sind innerhalb von SAC-Gebieten damit die Mitgliedstaaten zuständig Erhaltungsmaßnahmen festzusetzen.

Der spezielle Schutzzweck und die Erhaltungsziele des Doggerbank-SAC ist für Deutschland in der Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Doggerbank“ (NSGDgbV)<sup>156</sup> festgesetzt. Gem. § 3 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 NSGDgbV ist die Doggerbank als „Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser“ ein geschützter Lebensraumtyp nach Anhang I der FFH-Richtlinie (Habitat Code 1110). Zu den geschützten Arten im Bereich der Doggerbank Anhang II der FFH-Richtlinie zählen

---

<sup>154</sup> Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 zur Anpassung der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt; <https://eunis.eea.europa.eu/sites/DE1003301>; <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=DE1003301>.

<sup>155</sup> <https://eunis.eea.europa.eu/habitats/10003>.

<sup>156</sup> Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Doggerbank“<sup>1</sup> (NSGDgbV) vom 22. September 2017 (BGBl. I S. 3400) zur Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7), die zuletzt durch die Richtlinie 2013/17/EU (ABl. L 158 vom 10.6.2013, S. 193) geändert worden ist.

Schweinswal und Seehund, welche das Gebiet als Nahrungshabitat nutzen.<sup>157</sup> Dabei umfasst der Schutz der Doggerbank weder ein prioritärer natürlicher Lebensraumtyp noch eine oder mehrere prioritären Art(en).<sup>158</sup>

#### 3.3.2.4. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie

Gem. Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie erfordern Pläne und Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung eines SAC-Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen können, eine vorherige Verträglichkeitsprüfung mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie dürfen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zustimmen, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben. Damit setzt Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie Auslegungsregel fest, nach welcher Pläne und Projekte innerhalb eines SAC-Gebiets grundsätzlich unzulässig sind, es sei denn, dass die einzelstaatliche Behörde zuvor festgestellt hat, dass das Gebiet durch den Plan oder das Projekt nicht beeinträchtigt wird und die Öffentlichkeit gegebenenfalls angehört wurde.

Liegt ein negatives Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung des Plans oder Projekts mit den Erhaltungszielen des SAC-Gebietes vor, darf der Plan oder das Projekt nach Art. 6 Abs. 4 UA 1 FFH-Richtlinie nur zugelassen werden, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich sozialer oder wirtschaftlicher Art vorliegen, keine Alternativlösung vorhanden ist und notwendige Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden.<sup>159</sup>

Wenn Grundschleppnetzfisherei also unter Plan oder Projekt in diesem Sinne fällt, ist diese Tätigkeit innerhalb eines SAC nur genehmigungsfähig, wenn eine vorherige Verträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde und ergeben hat, dass die Tätigkeit mit den Erhaltungszielen des Gebietes vereinbar ist und die Öffentlichkeit angehört wurde. Liegt ein negatives Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung von grundberührender Fischerei mit den Erhaltungszielen des SAC vor, darf es nur zugelassen werden, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich sozialer oder wirtschaftlicher Art vorliegen, keine Alternativlösung vorhanden ist und notwendige Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden.

Damit stipuliert Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie ein Prüfungsspektrum, das aus drei Schritten besteht: (1) eine Vorprüfung, ob die Tätigkeit ein Plan oder Projekt ist, das nicht unmittelbar mit der Verwaltung

---

<sup>157</sup> <https://www.bfn.de/nsg-doggerbank>.

<sup>158</sup> <https://eunis.eea.europa.eu/habitats/10003>.

<sup>159</sup> Ist das Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können gem. Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-Richtlinie nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden. Dies ist nicht relevant, da es unter dem Doggerbank-SAC weder ein prioritärer natürlicher Lebensraum noch eine prioritäre Art geschützt sind.

des SAC-Gebietes in Verbindung steht oder hierfür nicht notwendig sind, das ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen kann (siehe: Grundberührende Fischerei als Plan oder Projekt, S. 20). Wenn dies bejaht wird, folgt (2) eine Verträglichkeitsprüfung des Plans oder des Projekts mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungsziele (siehe:

Verträglichkeitsprüfung anhand der Erhaltungsziele, S. 24). Liegt ein negatives Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung vor, muss (3) geprüft werden, zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich sozialer oder wirtschaftlicher Art vorliegen, für die Zulassung des Projekts vorliegen und keine Alternativlösung vorhanden ist und notwendige Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden (siehe: Vorliegen zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, Alternative und Ausgleichsmaßnahmen (Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie), S. 29).

#### 3.3.2.5. Grundberührende Fischerei als Plan oder Projekt

Die ausdrückliche Anwendbarkeit der FFH-Richtlinie auf kommerzielle Fischerei als Plan oder Projekt wurde erstmals 2004 in dem Waddenzee Fall<sup>160</sup> vor dem Europäische Gerichtshof (EuGH) angenommen. In dem Fall stand zu entscheiden, ob das mechanische Fischen von Herzmuscheln von dänischen Fischern im Bereich des Waddenzee SAC ein Plan oder Projekt im Sinne des Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie darstellen.<sup>161</sup>

##### 3.3.2.5.1. Weite Auslegung von Plan und Projekt

Der Begriff Projekt ist nach stetiger Rechtsprechung des EuGH dabei inhaltlich, örtlich sowie zeitlich weit auszulegen.

##### *Inhaltlich*

Der Begriff „Plan oder Projekt“ ist nicht in der FFH-Richtlinie geregelt.<sup>162</sup> Genau wie die FFH-Richtlinie, ist es das Ziel der 1985 Umweltverträglichkeitsprüfungen-Richtlinie (Richtlinie 85/337/EWG, UVP-Richtlinie)<sup>163</sup> zu verhindern, dass Tätigkeiten, welche geeignet sind die Umwelt zu beeinträchtigen, genehmigt werden, ohne dass zuvor eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird. Damit ist in stetiger

---

<sup>160</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02.

<sup>161</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 25-27.

<sup>162</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 23.

<sup>163</sup> Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Umweltverträglichkeitsprüfung-Richtlinie).

Rechtsprechung des EuGH die Legaldefinition von „Projekt“ in Art. 1 Abs. 2 UVP-Richtlinie für die Bestimmung eines Projekts nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie heranzuziehen.<sup>164</sup> Nach Art. 1 Abs. 2 lit. a, 2. Var. UVP-Richtlinie ist ein Projekt ein sonstiger Eingriff in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen. Nach Ansicht der EuGH, welche von der EU-Kommission in einer Guideline zur Auslegung von Art. 6 FFH-Richtlinie veröffentlicht hat, sind Pläne und Projekte ausdrücklich weit auszulegen. Nach Ansicht des EuGH ist eine Tätigkeit wie die mechanische Herzmuschelfischerei damit vom Begriff Plan oder Projekt in Artikel 6 Absatz 3 der Habitat-Richtlinie erfasst.<sup>165</sup>

Insgesamt ist nach stetiger Rechtsprechung des EuGH, sowie nach Ansicht der EU-Kommission in einer Guideline zur Auslegung von Art. 6 FFH-Richtlinie, Pläne und Projekte ausdrücklich weit auszulegen.<sup>166</sup> Es kommt nicht maßgeblich auf die Kategorisierung des Projekts oder des Plans an sich an, sondern darauf, ob es Auswirkungen auf das Gebiet haben kann.<sup>167</sup>

Der EuGH führt in seiner stetigen Rechtsprechung zu Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie weiter aus, dass es nicht auf die Gewissheit ankommt, dass der Plan oder das Projekt das SAC-Gebiet beeinträchtigen könne, sondern, dass eine bloße Wahrscheinlichkeit oder Gefahr ausreicht, dass der Plan oder das Projekt negative Auswirkungen auf das SAC haben kann.<sup>168</sup> Unter Berücksichtigung des Vorsorgegrundsatzes, auf dem die Umweltpolitik der Union nach Art. 191 AEUV (ex-Art. 174 Abs. 2 EGV) beruht, und der zur Auslegung von Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie heranzuziehen ist,

liegt eine solche Gefahr dann vor, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass der betreffende Plan oder das betreffende Projekt das fragliche Gebiet erheblich beeinträchtigt (vgl. entsprechend Urteil vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-180/96, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265, Randnrn. 50, 105 und 107). (EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 44).<sup>169</sup>

Es ist also positiv festzustellen, dass keine negativen Beeinträchtigungen auftreten können.<sup>170</sup> Entsprechend der Rechtsprechung des EuGH, hat der Projektträger die zur Prüfung der Verträglichkeit sowie der Voraussetzungen nach den Art. 6 Abs. 3 bis 4 FFH-Richtlinie entsprechen, erforderlichen Unterlagen vorzulegen. Bewertungsunsicherheiten über die Zulässigkeit von Projekten gehen zulasten des Projektträgers.<sup>171</sup> Es ergibt sich mithin eine Beweislastumkehr, die im Zweifel gegen die Zulassung des Projekts

---

<sup>164</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 24 ff.; EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 122 bis 124.

<sup>165</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32; EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 24 ff.; EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 122 bis 124; Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 7; Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 4.

<sup>166</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32; EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 24 ff.; EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 122 bis 124; Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 7; Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 4.

<sup>167</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32.

<sup>168</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 41, 43; Appel: in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 5.

<sup>169</sup> EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 134.

<sup>170</sup> EuGH, Urteil vom 26. Oktober 2006, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Portugiesische Republik, C-239/04, para. 20.

<sup>171</sup> Appel: in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 5.

steht.<sup>172</sup>

Grundberührende Fischerei hat nachweislich Auswirkungen auf den Meeresboden, durch die schweren Fanggeräte, welche über den Meeresuntergrund gezogen werden, sowie auf die im Meer lebenden Arten, die in großen Mengen als Zielarten, sowie als Beifang befischt werden. Damit ist grundberührende Fischerei ein Eingriff in die Natur, und ein Projekt im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie.

#### *Zeitlich*

Eine weite Auslegung von Projekten ergibt sich auch auf zeitliche Hinsicht für Projekte, die bereits vor dem Inkrafttreten der FFH-Richtlinie genehmigt wurden und für Projekte, die über mehrere Jahre ausgeführt wurden. Hierzu hat sich der EU, in einer abermals weiten Auslegung der FFH-Richtlinie, dahingehend geäußert, dass jeder erneute Eingriff ein Projekt darstellt und damit zulassungspflichtig ist.<sup>173</sup> Nach Ansicht des EuGH, führt der Umstand, „dass diese Tätigkeit seit mehreren Jahren in regelmäßigen Abständen an dem betreffenden Ort ausgeübt wird und dass dafür jedes Jahr eine Genehmigung eingeholt werden muss, die bei jeder neuen Erteilung eine Prüfung sowohl der Möglichkeit der Ausübung dieser Tätigkeit als auch des Ortes, an dem sie ausgeübt werden kann, erfordert, stellt für sich genommen kein Hindernis dafür dar, sie bei jedem Antrag als einen eigenständigen Plan oder ein eigenständiges Projekt im Sinne der Habitat-Richtlinie zu betrachten“ (EuGH, Waddenzee, C-127/02, para. 28). Damit reicht die Durchführung der Prüfung vor erstmaliger Genehmigung des Projektes nicht aus, um den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie zu genügen; vielmehr sind Projekte, die vor dem Inkrafttreten der FFH-Richtlinie genehmigt wurden, und Projekte, die über mehrere Jahre andauern, vor jeder neuen Erlaubnis auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gebiet zu prüfen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung selbst, muss diese zwingend vor der Zulassung des Projekts durchgeführt werden.<sup>174</sup>

#### *Örtlich*

Auch hinsichtlich der geographischen Anwendung muss Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie nach stetiger Rechtsprechung des EuGH weit ausgelegt werden, so dass nicht nur Pläne und Projekte innerhalb des SAC-Gebietes von Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie erfasst sind, sondern auch solche welche außerhalb des Gebietes liegen aber geeignet sind signifikante Auswirkungen auf das Gebiet zu haben.<sup>175</sup> Dies ist also der Fall, wenn

---

<sup>172</sup> Appel: in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 18.

<sup>173</sup> EuGH, Urteil vom 14. Januar 2020, Stadt Papenburg gegen Bundesrepublik Deutschland, C-226/08, para. 41; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 39; EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 127.

<sup>174</sup> EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 140 f.

<sup>175</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 31; EuGH, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Bundesrepublik Deutschland, Urteil vom 10. Januar 2006, C-98/03, para. 51; EuGH, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Irland, Urteil vom 13. Dezember 2007, Case C-418/04, para. 232.



solchen Umgebungsprojekte eine Pufferfunktion für die geschützten Lebensraumtypen und Arten zukommt.<sup>176</sup> Insofern Fischerei an den Grenzen des Doggerbank-SAC also zu einer Verringerung des Fischbestandes welche Nahrungsgrundlage der Seehunde und Schweinswale führt, oder negative Veränderungen innerhalb des SAC aufgrund des sich verändernden Ökosystems begründet, ist grundberührende Fischerei auch an den Grenzen des Doggerbank-SACs nicht zulassungsfähig.

#### 3.3.2.5.2. Grundberührende Fischerei als Projekt

Zusammenfassend kommt es folglich nicht maßgeblich auf die Kategorisierung des Projekts oder des Plans an sich an, sondern darauf, ob es Auswirkungen auf das Gebiet haben kann.<sup>177</sup> Ein Plan oder Projekt ist demnach jeder sonstige Eingriff in Natur und Landschaft und muss weit ausgelegt werden, so dass auch Pläne oder Projekte außerhalb eines SAC-Gebietes, welche das Gebiet aber beeinflussen können davon umfasst sind.<sup>178</sup> Bei mehrjährigen Projekten ist die Verträglichkeitsprüfung jedes Jahr erneut durchzuführen. Dabei reicht eine bloße Wahrscheinlichkeit aus, dass der Plan oder das Projekt negative Auswirkungen auf das SAC-Gebiet haben kann.<sup>179</sup> Das ist der Fall, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass der betreffende Plan oder das betreffende Projekt das fragliche Gebiet erheblich beeinträchtigt.

Grundberührende Fischerei ist mithin ein Plan oder Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie, wenn anhand objektiver Kriterien nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Tätigkeit die Doggerbank-SAC als geschützter Lebensraum nach Anhang I und zum Schutz der Arten nach Anhang II beeinträchtigt.

Grundberührende Fischereimethoden haben erhebliche Einwirkungen sowohl auf die lebenden Fischpopulationen als auch den Meeresboden des Gebietes selbst. Abhängig von der Art der grundberührenden Fischerei werden Schleppnetze über den Meeresboden gezogen, wobei die natürlichen Merkmale abgetragen, verändert und zerstört werden. Die Verwendung sowohl von Baumkurren als auch Scherbrett-Grundsleppnetzen führt nachweislich zu erheblichen Schäden am Meeresboden und den dortigen Lebensgemeinschaften durch Scheuchketten, Kurrschuhen und Rollen, so dass eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Meeresbodens vorliegt.<sup>180</sup> Die Verwendung von großen Fangnetzen ermöglicht außerdem den Fang einer sehr großen Menge der Zielarten sowie ungewollten Beifangs von Jungfischen und Nicht-Zielarten. Es kann nicht nur anhand dieser objektiven Umstände nicht ausgeschlossen werden, sondern es ist erwiesen, dass grundberührende Fischerei erhebliche in das Gebiet und dessen geschützte Arten eingreift. Damit ist grundberührende Fischerei ein Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie.

---

<sup>176</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 31; Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 10.

<sup>177</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 23-27 und 41-43; EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32.

<sup>178</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 31; EuGH, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Bundesrepublik Deutschland, Urteil vom 10. Januar 2006, C-98/03, para. 51; EuGH, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Irland, Urteil vom 13. Dezember 2007, Case C-418/04, para. 232.

<sup>179</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 41, 43.

<sup>180</sup> <https://www.bfn.de/grundsleppnetz-fischerei>.

In einer gemeinsamen Analyse von Marine Conservation Society, Seas at Risk und BUND wurden die gesamte Mindeststundenzahl von Fischereifahrzeugen analysiert, die grundberührende Fangmethoden in dem Bereich der Doggerbank über die letzten sechs Jahre ausüben. Die durchschnittliche Mindeststundenzahl der fünf Länder, welche grundberührende Fischerei im Bereich der Doggerbank ausüben, ergab pro Jahr für die Niederlande 921,37 Stunden, für England 772,87 Stunden, für Dänemark 283,84 Stunden, für Deutschland 185,20 Stunden und für Belgien 85,50 Stunden. Die dabei verwendeten grundberührenden Fangmethoden sind vor allem Baumkurren und Scherbrett-Grundschieppnetze, so dass es sich um ein nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie zulassungspflichtiges Projekt handelt.<sup>181</sup> Die Zulassung muss jedes Jahr vor Erteilung einer erneuten Erlaubnis wiederholt geprüft werden.

### 3.3.2.6. Verträglichkeitsprüfung anhand der Erhaltungsziele

Gem. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie ist mithin vor Zulassung von grundberührender Fischerei zwingend eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des SAC-Gebietes durchzuführen, bevor die Tätigkeit zugelassen wird und die Öffentlichkeit anzuhören (siehe: Verträglichkeitsprüfung anhand der Erhaltungsziele, S. 24).

#### 3.3.2.6.1. Verträglichkeitsprüfung anhand der Erhaltungsziele

Zentraler Prüfgegenstand der Verträglichkeitsprüfung sind damit die Erhaltungsziele des Gebiets, was zunächst eine Bestanderfassung der Tier und Pflanzenarten des Gebietes erfordert.<sup>182</sup> Die Erhaltungsziele ergeben sich dabei aus dem Schutzzweck des ausgewiesenen SAC-Gebietes ausweislich der entsprechenden Ausweisungssatzung.<sup>183</sup> Zentral zur Bestimmung der Erhaltungsziele sind daher die Lebensraumtypen nach Anhang I und die geschützten Arten nach Anhang II der FFH-Richtlinie, welche für die Gebietsauswahl bestimmend waren.<sup>184</sup> Da bereits die Wahrscheinlichkeit eines negativen Eingriffs in das Gebiet durch das Vorliegen eines Plans oder Projekts vorgeprüft wurde, muss im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung ein Gegenbeweis erbracht werden, dass der Plan oder das Projekt das Gebiet nicht erhebliche beeinträchtigt.<sup>185</sup>

---

<sup>181</sup> Client Earth, Dogger Bank Legal Research Note, S. 2.

<sup>182</sup> Bernotat, Dirk, Fachliche Anforderungen an die Prüfungen nach § 34 und § 35 BNatSchG, Laufener Spezialbeiträge 2/06, S. 10; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band II, BNatSchG, § 34, Rn. 17.

<sup>183</sup> Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 50.

<sup>184</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 14. August 2015, 7 KS 121/12, para. 95.

<sup>185</sup> Frenz, in: in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 77; BVerwG, Urteil vom 17. Januar 2007, 9 A 20.05, para. 62.

### 3.3.2.6.2. Maßstab der Verträglichkeitsprüfung

Der EuGH hatte über den Umfang einer „angemessenen“ Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie zu entscheiden und kam zu dem Ergebnis, dass

dass die Prüfung nach dieser Bestimmung nicht lückenhaft sein darf und vollständige, präzise und endgültige Feststellungen enthalten muss, die geeignet sind, jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen der geplanten Arbeiten auf das betreffende Gebiet auszuräumen. (EuGH, Brian Holohan u. a. gegen An Bord Pleanála, Vorabentscheidungsersuchen des High Court (Irland), Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 7. November 2018, Case C-461/17, para. 49).

Die Verträglichkeitsprüfung muss ferner die Gründe enthalten die zu dieser Annahme führen, ansonsten könne sie nicht als „angemessen“ im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie gelten.<sup>186</sup> Letztlich muss die Verträglichkeitsprüfung außerdem, wie der EuGH ausdrücklich festgestellt hat, zeitlich vor der Zulassung des Projekts erfolgen.<sup>187</sup>

Wie der EuGH in stetiger Rechtsprechung ausführt:

Die Genehmigung eines Plans oder Projekts im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie darf daher nur unter der Voraussetzung erteilt werden, dass die zuständigen Behörden nach Ermittlung sämtlicher Gesichtspunkte des betreffenden Plans oder Projekts, die für sich oder in Verbindung mit anderen Plänen oder Projekten die für das betreffende Gebiet festgelegten Erhaltungsziele beeinträchtigen können, und unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse Gewissheit darüber erlangt haben, dass sich der Plan oder das Projekt nicht dauerhaft nachteilig auf das betreffende Gebiet als solches auswirkt. Dies ist dann der Fall, wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es keine solchen Auswirkungen gibt (EuGH, Urteil vom 11. April 2013, Sweetman et al. Gegen Pleanála, C-258/11, para. 40)<sup>188</sup>

Sofern mithin keine Gewissheit besteht, dass erhebliche Beeinträchtigungen ausgeschlossen werden können, kann ein Projekt wie grundberührende Fischerei mithin nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden.<sup>189</sup>

### 3.3.2.6.3. Verträglichkeitsprüfung von grundberührender Fischerei mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC

---

<sup>186</sup> EuGH, Brian Holohan u. a. gegen An Bord Pleanála, Vorabentscheidungsersuchen des High Court (Irland), Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 7. November 2018, Case C-461/17, para. 49-52.

<sup>187</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 61.

<sup>188</sup> Vergleiche außerdem: EuGH, Urteil vom 24. November 2011, Europäische Kommission gegen Königreich Spanien, C-404/09, para. 99; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay et al. Gegen Infrabel et al., C-182/10, para. 67; Möckel, Nature Conservation 23/2017, 57, 58.

<sup>189</sup> EuGH, Urteil vom 24. November 2011, Europäische Kommission gegen Königreich Spanien, C-404/09, para. 99; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay et al. Gegen Infrabel et al., C-182/10, para. 67.

Zur Prüfung der Verträglichkeit sind mithin zunächst die maßgeblichen Gebietsbestandteile als Erhaltungsziele des Gebietes und darauf aufbauend ist das Ausmaß der Beeinträchtigung zu ermitteln. Bei der Bestimmung der Beeinträchtigung kommt es auf eine Gesamtbetrachtung des Gebietes durch das Projekt alleine oder im Zusammenhang mit anderen Projekten an. Hierbei können Schadensbegrenzungsmaßnahmen mit einbezogen werden, nicht aber Kompensationsmaßnahmen, da nach Rechtsprechung des BVerG und des EuGH das Gebiet als solches weiterhin belastet wird und nur an anderer Stelle ein Ausgleich geschaffen wird.<sup>190</sup> (Solche Ausgleichsmaßnahmen sind nur zu berücksichtigen, wenn ein Plan aufgrund überwiegenden öffentlichen Interesses und wegen fehlender Alternativen nach Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden soll.)

#### *Erhaltungsziele des Doggerbank-SAC*

Das Doggerbank-SAC ist sowohl als Lebensraumtyp (Habitat) nach Anhang I, Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser, geschützt, als auch aufgrund der darin vorkommenden Arten nach Anhang II, Seehund und Schweinswal.

Die speziellen Erhaltungszielen der Doggerbank als geschützter Lebensraum nach Anhang I FFH-Richtlinie, sind in § 3 Abs. 4 NSGDgbV geregelt, zur Erhaltung oder, soweit erforderlich, der Wiederherstellung (1) der ökologischen Qualität der Habitatstrukturen und deren flächenmäßige Ausdehnung, (2) der natürlichen Qualität des Lebensraums mit weitgehend natürlicher Verbreitung, Bestandsdichte und Dynamik der Populationen der charakteristischen Arten und der natürlichen Ausprägung ihrer Lebensgemeinschaften, (3) der Unzerschnittenheit des Lebensraums sowie seiner Funktion als Regenerationsraum insbesondere für die benthische Fauna, (4) der hohen autochthonen biologischen Produktivität sowie (5) der Funktion als Startpunkt und Ausbreitungskorridor für benthische Arten in die gesamte Nordsee sowie seiner Funktion als besonders artenreiches biogeographisches Grenzgebiet zwischen nördlicher und südlicher Nordsee.

Zum Schutz der Tierarten nach Anhang II der FFH-Richtlinie, bestimmt § 3 Abs. 5 NSGDgbV die Erforderlichkeit der Erhaltung oder, soweit erforderlich, die Wiederherstellung (1) der natürlichen Bestandsdichten dieser Arten mit dem Ziel der Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands, ihrer natürlichen räumlichen und zeitlichen Verbreitung, ihres Gesundheitszustands und ihrer reproduktiven Fitness unter Berücksichtigung der natürlichen Populationsdynamik sowie der genetischen Austauschmöglichkeiten mit Beständen außerhalb des Gebietes, (2) des Gebietes als weitgehend störungsfreies und von lokalen Verschmutzungen unbeeinträchtigtes Habitat der Schweinswale und Seehunde und insbesondere als bedeutungsvolles Nahrungs-, Migrations-, Fortpflanzungs- und Aufzuchtshabitat für Schweinswale im Bereich der zentralen Nordsee, (3) unzerschnittener Habitate und der Möglichkeit der Migration der Schweinswale und Seehunde innerhalb der deutschen Nordsee und in niederländische, britische und dänische Gewässer

---

<sup>190</sup> BVerG, Urteil vom 21 Januar 2016, 4 A 5/14, para. 117; EuGH, Urteil vom 15. Mai 2014, C-521/12, Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 72 und 75.

sowie (4) der wesentlichen Nahrungsgrundlagen der Schweinswale und Seehunde, insbesondere der natürlichen Bestandsdichten, Altersklassenverteilungen und Verbreitungsmuster der den Schweinswalen und Seehunden als Nahrungsgrundlage dienenden Organismen.

Negative Auswirkungen auf die Erhaltungsziele hängen ab von der Art des verwendeten Fanggeräts, der zeitlichen und räumlichen Intensität der Fangtätigkeiten, die Überschneidungen mit geschützten Lebensräumen und Arten, von der Widerstandsfähigkeit der Lebensräume und Arten sowie vom ursprünglichen Niveau der physischen und biologischen Komplexität und der Art der Lebensräume/Gemeinschaften. Die folgende Subsumption verdeutlicht, dass jedenfalls grundberührende Fangmethoden sowohl einen erheblichen Eingriff in den Meeresboden als auch die Gesundheit der darin lebenden Arten darstellt und deshalb nicht mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC unter der FFH-Richtlinie und NSGDgbV vereinbar ist.

#### *Vereinbarkeit von grundberührender Fischerei mit dem Erhaltungsziel Lebensraumtyp (Sandbank)*

Abhängig von der Art der grundberührenden Fischerei werden Schleppnetze über den Meeresboden gezogen, wobei die natürlichen Merkmale abgetragen, verändert und zerstört werden. Die Verwendung sowohl von Baumkurren als auch Scherbrett-Grundsleppnetzen führt nachweislich zu erheblichen Schäden am Meeresboden und den dortigen Lebensgemeinschaften durch die schweren Scheuchketten, Kurrshuhen und Rollen, welche das physische Substrat der Sandbank zerstört. Das Sediment wird umgegraben, sowohl große Strukturen und Elemente als auch strukturbildende Organismen wie Riffe werden beseitigt und zerstört, was zu einer allgemeinen Verringerung der Komplexität der Lebensräume und zu Veränderungen in den benthischen Gemeinschaften führt. Sandbänke, wie die unter der FFH-Richtlinie und § 3 NSGDgbV geschützte Doggerbank, erfüllen mehrere wichtige ökologische Funktionen, z. B. bieten sie Schutz für seltene und bedrohte Arten und stellen Brut-, Aufzucht-, Nahrungs- und Ruhehabitate dar. Diese Lebensräume beherbergen wichtige Biotoptypen und Gemeinschaften mariner Tier- und Pflanzenarten. Eine der größten Gefahren und Auswirkungen von gezogenen grundberührenden Fanggeräten ist die Homogenisierung der heterogenen Lebensräume, deren Strukturen durch die benthischen Organismen selbst erhalten wird.<sup>191</sup>

Damit ist grundberührende Fischerei nicht mit dem unter § 3 Abs. 4 Nr. 1 NSGDgbV geregelten Erhaltungsziel des Schutzes der ökologischen Qualität der Habitatstrukturen und deren flächenmäßige Ausdehnung vereinbar. Ferner wird das unter § 3 Abs. 4 Nr. 2 NSGDgbV, geregelte Erhaltungsziel des Schutzes der natürlichen Qualität des Lebensraums mit weitgehend natürlicher Verbreitung, Bestandsdichte und Dynamik der Populationen der charakteristischen Arten und der natürlichen Ausprägung ihrer Lebensgemeinschaften beeinträchtigt. Die Unzerschnittenheit des Lebensraums sowie seiner Funktion als Regenerationsraum insbesondere für die benthische Fauna, die hohe autochthone biologische Produktivität sowie die Funktion als Startpunkt und Ausbreitungskorridor für benthische Arten in die gesamte Nordsee sowie seiner Funktion als besonders artenreiches biogeographisches Grenzgebiet zwischen nördlicher und südlicher Nordsee nach § 3 Abs. 4 Nr. 3-5 NSGDgbV sind nicht mehr gegeben. Damit ist grundberührende

---

<sup>191</sup> Pedersen et al. (2008), S. 158, 164; <https://www.bfn.de/grundsleppnetz-fischerei>.

Fischerei mit allen Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC als geschützter Lebensraum nach § 3 Abs. 3 und 4 NSGDgbV unvereinbar.

*Vereinbarkeit von grundberührender Fischerei mit dem Erhaltungsziel Schutz der Arten (Schweinswale und Seehunde)*

Neben der Gefährdung des Meeresbodens, begründet grundberührende Fischerei auch erhebliche Gefahren für die nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 NSGDgbV geschützten Tierarten, namentlich Seehunde und Schweinswale. Grundschieppnetzfischerei erhöht die Sterblichkeit von Ziel- und Nichtziel Arten, aber auch von benthischen Arten, die durch die vorbeifahrenden Fanggeräte verletzt und bedroht werden.

Grundschieppnetzfischerei erlaubt die Befischung der Zielarten in einem sehr hohen Umfang. Durch die Abfischung der gezielten Fischarten, wird die Nahrungsgrundlage der in der Doggerbank geschützten Schweinswale und Seehunde erheblich reduziert. Durch die Überfischung der Zielarten wird das gesamte Nahrungsnetz verändert, was eine erhebliche Gefahr für die Populationen der Seehunde und Schweinswale birgt. Schleppnetze erlauben außerdem keine selektive Fangmöglichkeit und führen deshalb zu (tödlichen) Beifang von Seehunden und Schweinswalen. Verlorene Fischernetze (Geisternetze) stellen eine spezielle Gefahr dar, da sich die Meeressäuger wiederholt und nachweislich in Netzen verfangen und darin verenden. Durch fortwährendes Fischen mit Grundschieppnetzen wird außerdem das Habitat langfristig verändert, wodurch sich die Artenzusammensetzung allgemein verschiebt. Die am Boden lebenden Organismen sind Grundlage des Ökosystems und werden durch die grundberührende Fischerei zerstört und verändert. Letztlich bedeutet die Zerstörung des Meeresbodens den Verlust des Habitats der geschützten Arten. Damit ist grundberührende Fischerei nicht mit dem Erhaltungsziel des Doggerbank-SAC als Nahrungs-, Migrations-, Fortpflanzungs- und Aufzuchtshabitat für Schweinswale im Bereich der zentralen Nordsee unter § 3 Abs. 5 Nr. 2 NSGDgbV und dem Erhaltungsziel des Schutzes der wesentlichen Nahrungsgrundlagen der Schweinswale und Seehunde, insbesondere der natürlichen Bestandsdichten, Altersklassenverteilungen und Verbreitungsmuster der den Schweinswalen und Seehunden als Nahrungsgrundlage dienenden Organismen § 3 Abs. 5 Nr. 4 NSGDgbV vereinbar. Ferner ist grundberührende Fischerei damit nicht mit dem Erhaltungsziel der Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Bestandsdichte der Schweinswale und Seehunde, Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands, der natürlichen räumlichen und zeitlichen Verbreitung, des Gesundheitszustands und der reproduktiven Fitness unter Berücksichtigung der natürlichen Populationsdynamik sowie der genetischen Austauschmöglichkeiten mit Beständen nach § 3 Abs. 5 Nr. 1 NSGDgbV vereinbar.

Der erhebliche Schiffsverkehr durch die Fangflotten führt zu einer zusätzlichen Belastung der Meeressäuger, speziell des Schweinswals, durch Unterwasserschall, was zu Verhaltensänderungen der Arten führt und die tödliche Gefahr der Kollision mit Schiffen/Schiffsschrauben birgt. Damit ist Grundschieppnetzfischerei auch nicht mit dem Erhaltungsziel von unzerschnittenen Habitaten und der Möglichkeit der Migration der Schweinswale und Seehunde innerhalb der deutschen Nordsee und in niederländische, britische und dänische Gewässer nach § 3 Abs. 5 Nr. 3 NSGDgbV vereinbar. Zusammenfassend kollidiert grundberührende Fischerei mit allen Erhaltungszielen der Doggerbank als geschützten Lebensraum und zum

Schutz der Arten nach Anhang I und II der FFH-Richtlinie. Damit kann grundberührende Fischerei innerhalb des Doggerbank-SAC nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden.

***Handlungsempfehlung: Verbot von aller kommerzieller Fischerei in SAC-Gebieten***

Es spricht einiges dafür, dass nicht nur grundberührende Fischerei, sondern alle kommerzielle Fischerei mit großen Fangnetzen nicht mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC vereinbar sind. Große Fangnetze führen zu einer Überfischung des Gebietes und beeinträchtigen damit die Nahrungsgrundlage der geschützten Seehunde und Schweinswale. Außerdem ist der tödliche Beifang der geschützten Arten aufgrund der Größe des Netzes nicht auszuschließen. Auch die verloren gegangenen Netze stellen eine tödliche Gefahr für die geschützten Arten dar, die sich in den Netzen verfangen können und dort verenden. Es sollte also darauf hingearbeitet werden, auch ein Verbot von Stellnetzen in der Doggerbank-SAC erwirken.

3.3.2.7. Vorliegen zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, Alternative und Ausgleichsmaßnahmen (Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie)

Liegt ein negatives Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung vor, ist grundberührende Fischerei innerhalb des SAC nach Art. 6 Abs. 4 UA 1 FFH-Richtlinie darf ein Projekt ausnahmsweise nur dann zugelassen werden, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen, keine Alternativlösung vorhanden ist und notwendige Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden.<sup>192</sup> Als Ausnahme zu der grundsätzlichen Unzulässigkeit von Projekten nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie, muss Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie nach stetiger Rechtsprechung des EuGH eng ausgelegt werden.<sup>193</sup>

3.3.2.7.1. Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses

Das Interesse an der Verwirklichung des Projekts muss kumulativ öffentlich und überwiegend, also so

---

<sup>192</sup> Ist das Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können gem. Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-Richtlinie nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden. Dies ist nicht relevant, da es unter dem Doggerbank-SAC weder ein prioritärer natürlicher Lebensraum noch eine prioritäre Art geschützt sind.

<sup>193</sup> EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 147; EuGH, Urteil vom 17. April 2018, Kommission gegen Polen, C-441/17, para. 189; EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 26. Oktober 2006, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Portugiesische Republik, C-239/04, para. 35; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay and others against Région wallonne, C-182/10, para. 73; EuGH, Urteil vom 20. September 2007, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik, C-304/05, para. 82.

wichtig sein, dass es gegen das in der FFH-Richtlinie verfolgte Schutzziele der Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der darin lebenden Arten und Pflanzen abgewogen werden kann.<sup>194</sup> Die Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses müssen dabei genau beschrieben und belegt werden, damit eine zutreffende Abwägung vorgenommen werden kann.<sup>195</sup>

Eine solche Ausnahmeregelung des Vorliegens zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses ist für Fischerei im privaten Sektor schwer denkbar. Dabei ist nicht zwingend auszuschließen, dass ein Projekt, selbst wenn es privater Natur ist, auch ein öffentliches Interesse verfolgt, wenn es seinem Wesen nach und aufgrund seines wirtschaftlichen und sozialen Kontextes tatsächlich von überwiegendem öffentlichen Interesse ist und nachgewiesen ist, dass es keine Alternativlösung gibt.<sup>196</sup> Der EuGH hat das öffentliche Interesse sogar für die Errichtung der Infrastruktur zur Unterbringung eines öffentlichen Verwaltungszentrums verneint. Entsprechend kann zwar angeführt werden, dass Fischerei der Sicherung der Nahrungsgrundlage der Bevölkerung dienen kann. Allerdings handelt es sich um private Fischerei von am Markt teilnehmenden Unternehmen, deren Hauptanliegen nicht die Versorgung der Bevölkerung, sondern Wirtschaftlichkeit ihres Unternehmens ist.

#### 3.3.2.7.2. Zwingende Gründe des öffentlichen Interesses bei prioritären Lebensraumtypen oder Arten

Der Maßstab für die Verträglichkeitsprüfung ist nach Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-Richtlinie sogar strenger, wenn das betreffende Gebiet ein Gebiet ist, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt. In diesem Falle können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden. Gebiete mit prioritären Lebensraumtypen werden seitens der EU festgelegt und sind im Anhang I der FFH-Richtlinie mit (\*) gekennzeichnet. Bei der Doggerbank handelt es sich weder um einen prioritären Lebensraum noch um den Schutz prioritärer Arten.

#### **Handlungsempfehlung: Prioritärer Lebensraum**

Ein höherer Schutz der Doggerbank würde sich folglich ergeben, wenn Sandbänke mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser (Habitat Code 1110) als prioritären Lebensraumtypen und Seehunde und Schweinswale als prioritäre Arten kategorisiert werden würden. Dies müsste bei der EU angestoßen

---

<sup>194</sup> EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 155; EuGH, Urteil vom 11. September 2021, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias u. a., C-43/10, para. 121; EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-411/17; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay and others against Région wallonne, C-182/10, para. 75; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 136.

<sup>195</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 20. Mai 2009, 7 KS 28/07.

<sup>196</sup> EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay and others against Région wallonne, C-182/10, para. 77.



werden.

### 3.3.2.7.3. Keine Alternativen vorhanden

Ferner liegen Alternativen zu grundberührende Fischereimethoden durch selektive und unschädliche Fangmethoden. Nach Rechtsprechung des EuGH müsste aber der Mitgliedstaat, bevor er ein solches Projekt zulässt nachprüfen, dass es eben keine Alternativen gibt.<sup>197</sup> Diese Alternativen müssen auch dann geprüft werden, wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass sie gewisse Schwierigkeiten mit sich bringen.<sup>198</sup> Im Fall der Zulassung von grundberührender Fischerei in der Doggerbank, muss die Behörde also im Rahmen des Genehmigungsverfahrens beweisen, dass sie geprüft hat, dass keine Alternativen vorhanden sind. Außerdem werden unter Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie nur solche Fischereimethoden eingeschränkt, die wahrscheinlich Schaden anrichten; unschädlichere Fanggeräte können weiterhin benutzt werden. Es gibt viele verschiedene Fangmethoden, die ein geschütztes Gebiet weniger beeinträchtigen als grundberührende Fischerei. Die Ausnahmeregelung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie zielt außerdem vor allem auf bedeutende Infrastrukturarbeiten wie etwa den Ausbau von Häfen ab, nicht aber die Zulassung von privaten wirtschaftlichen Unternehmungen wie Fischerei.

### 3.3.2.7.4. Verhältnismäßigkeit

Im Rahmen der Alternativen ist auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten.<sup>199</sup> Gem. Art. 1 Abs. 3 GG sowie Art. 20 Abs. 3 GG ist das Gebot der Verhältnismäßigkeit für die gesetzgebende Gewalt, öffentliche Verwaltung sowie die Justiz bindend. Dies bedeutet, dass sämtliche gerichtlichen Entscheidungen, Verwaltungsakte und Gesetze dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen müssen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist ein Merkmal des deutschen Rechtsstaats und fließt aus der Verfassung selbst. Er muss daher auch angewendet werden, wenn er nicht speziell normiert ist. Dieses Prinzip dient dem Zweck, die Bürger vor übermäßigen Übergriffen des Staates in die allgemeinen Grundrechte zu schützen. Ganz besonders dient es dem Schutz der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG)<sup>200</sup>. Damit eine Maßnahme also, die in Grundrechte eingreift, nicht rechtswidrig ist, muss sie der Verhältnismäßigkeit genügen. Das ist der Fall, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgt und geeignet, erforderlich und angemessen ist diesen Zweck zu erreichen.

Das Verbot grundberührender Fischerei dient einem legitimen Zweck, da es dem Schutz der in Anhang I

---

<sup>197</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 26. Oktober 2006, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Portugiesische Republik, C-239/04, para. 36.

<sup>198</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 26. Oktober 2006, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Portugiesische Republik, C-239/04, para. 38.

<sup>199</sup> Bernotat, Laufener Spezialbeiträge 2/06, S. 19; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 36; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 124.

<sup>200</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949, (BGBl. I S. 968), zuletzt geändert 28. Juli 2022.

der FFH-Richtlinie geschützten Lebensräume und den in Anhang II genannten Tierarten dient. Ein Verbot grundberührender Fischerei ist ferner geeignet diesen Schutzzweck zu erreichen, da wie bereits dargelegt, grundberührende Fischerei den Lebensraum der Doggerbank zerstört und die geschützten Arten gefährdet. Es ist aber fraglich, ob im Lichte der Verhältnismäßigkeit ein milderer Mittel vorliegt, um diesen Zweck zu erreichen, aber die Fischerei weniger einschränkt. Denkbar wäre etwa eine zeitliche Beschränkung der Fischerei außerhalb von Schon- und Laichzeiten anstatt eines umfassenden Verbots.

Ein milderer Mittel zu einem umfassenden Verbot von grundberührender Fischerei, etwa durch zeitliche Beschränkungen, ist nicht vorhanden. Da die Doggerbank nicht nur aufgrund der darin lebenden Arten, sondern auch aufgrund ihres Merkmals als Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser geschützt ist, ist eine Beschränkung auf gewisse Schon- und Laichzeiten der Tiere nicht ausreichend, um auch die Sandbank vor den negativen Einwirkungen von grundberührender Fischerei zu schützen.

In einem Schreiben eines Mitarbeiters des Directorate-General for Environment der EU (DG ENV) an das BMEL und die Scheveningen Gruppe in Hinblick auf eine gemeinsame Empfehlung die am 04. Februar 2019 durch die Scheveningen Gruppe auf Initiative von Deutschland zum Schutze von vier SAC-Gebieten in der deutschen AWZ eingereicht wurde, legt der Mitarbeiter dar, dass das STEFC die vorgeschlagenen Maßnahmen begrüßt und dass die Maßnahmen für grundberührende Fischerei dazu beitragen werden, die Ziele der FFH-Richtlinie zu erreichen. Allerdings seien die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht weit genug, und der Schutz der Schweinswale und geschützten Vogelarten wäre nur durch ein komplettes Verbot von allen Kiemen- und Verwicklungsnetzen zu erreichen. Ferner führt der Mitarbeiter aus, dass ein umfangreiches Verbot gegenüber bloßen Beschränkungen einfacher umzusetzen, zu kontrollieren und durchzusetzen sei.<sup>201</sup>

Im Ergebnis ist grundberührende Fischerei also nicht mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC vereinbar. Da das Doggerbank-SAC auch die Sandbank an sich schützt, ist grundberührende Fischerei zu jedem Zeitpunkt, auch außerhalb bestimmter Schon- und Laichzeiten nicht mit den Erhaltungszielen vereinbar. Auch eine Beschränkung von grundberührender Fischerei auf gewisse Zeiten ist mithin nicht mit den Erhaltungszielen des Gebietes vereinbar.

### 3.3.2.7.5. Ausgleichsmaßnahmen

Letztlich, selbst wenn ein zwingendes öffentliches Interesse gegeben wäre, müssten Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden, um den durch die erlaubte Tätigkeit verursachten Schaden auszugleichen. Es ist schwer vorstellbar, wie die Geschäftsmodelle der Fischereiverwaltung oder der Fischereibetriebe diese

---

<sup>201</sup> Schreiben des Directorate-General for Environment der EU (DG ENV), Submission of a joint recommendation regarding fisheries management measures in Natura 2000 sites in the German EEZ of the North Sea under Article 11 of Regulation 1380/2013 of the common fisheries policy.

Kosten tragen könnten.<sup>202</sup> In einem anderen Fall hat der EuGH bereits entschieden, dass angemessenen Ausgleichsmaßnahmen etwa die Ausweisung eines äquivalenten oder sogar größeren Schutzgebietes desselben Lebensraumstyps sein können, im Falle der Doggerbank als Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser und zum Schutz von Seehunden und Schweinswalen. Nur dann können Maßnahmen die Voraussetzung als „Ausgleichsmaßnahmen“ i.S.d. Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie erfüllen.<sup>203</sup> Es ist fraglich, ob es Vorteile bringen würde für Deutschland, grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC zuzulassen, dann aber andere Gebiete sperren zu müssen oder ob nicht dann ein Verbot grundberührender Fischerei im Doggerbank SAC einfacher wäre.

Damit werden in den meistens Fällen von privater Fischerei keine zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen um Grundschieppnetzfisherei innerhalb eines SAC durchgeführt zuzulassen, ohne dass Alternativen vorhanden sind.

### 3.3.3. Rechtsmittel bei Verstoß gegen Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie

Zusammenfassend hat die Anwendung dieser Kriterien auf grundberührende Fischereimethoden ergeben, dass eine Zulassung dieser Fangmethode innerhalb des Doggerbank-SAC-Gebietes nicht mit den Erhaltungszielen des Gebietes nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie vereinbar ist und die Ausnahmevoraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie nicht erfüllt sind.

Die FFH-Richtlinie selbst regelt keine Rechtsfolgen, die aus einem Verstoß gegen diese Pflicht zu ziehen sind.<sup>204</sup> Gem. Art. 4 Abs. 3 EUV sind die Mitgliedstaaten zumindest verpflichtet rechtswidrige Folgen eines Unionsrechtsverstoßes zu beseitigen. Ist ein Projekt nicht mit den Erhaltungszielen eines Gebietes vereinbar oder liegt ein Unterbleiben einer Verträglichkeitsprüfung vor, sind die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden verpflichtet die erforderlichen Maßnahmen zu treffen um dem Unionsrechtsverstoß abzuwehren, etwa durch die Rücknahme oder die Aussetzung einer erteilten Genehmigung.<sup>205</sup> Entsprechend sind auch nationale Gerichte verpflichtet solche Genehmigungen auszusetzen oder als rechtswidrig zu erklären, wenn mit nationalen Klagen gegen einen nationalen Rechtsakt, der seine solche Genehmigung enthält, vorgegangen wird. Die Verfahrensmodalitäten sind dabei nach innerstaatlichen Recht bestimmt, soweit ein äquivalenter Rechtsschutz besteht, welcher die Durchsetzung der Unionsrechte effektiv ermöglicht. In stetiger Rechtsprechung des EuGH müssen folglich

„die in diesem Zusammenhang angerufenen Gerichte auf der Grundlage ihres nationalen Rechts Maßnahmen zur Aussetzung oder Aufhebung der unter Verstoß gegen die Pflicht zur Durchführung einer Umwelt-

---

<sup>202</sup> Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 5

<sup>203</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 15. Mai 2014, T.C. Briels and others gegen Minister van Infrastructuur en Milieu, para. 39.

<sup>204</sup> EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 169.

<sup>205</sup> EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 170; EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, Comune di Corridonia u. a., C-196/16 und C-197/16, para. 35.

prüfung erteilten Genehmigung ergreifen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environment Wallonie und Terrewallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung). (EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 172).

***Handlungsempfehlung: Zulassung nach Art. 6 FFH-Richtlinie als aufgedrängte Sonderprüfung***

Der Mitgliedstaat muss bei der Genehmigung der entsprechenden Fischereitätigkeit nachweisen, dass es die erforderlichen Prüfungen nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie beachtet hat. Das Zulassungsverfahren nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie (bzw. § 34 BNatSchG) ist als aufgedrängte Prüfung im Rahmen der Zulassung des Projektes mitzuprägen. Nach Ansicht des BVerwG ist deshalb diejenige Behörde zuständig, die nach den maßgeblichen fachrechtlichen Vorschriften über die Zulassung des Projekts zu befinden hat.<sup>206</sup>

3.3.4. Weitere Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 GFP

Eine Beschränkung von Fischerei durch den Mitgliedstaat im eigenen Küstenmeer unter Art. 11 Abs. 1 GFP setzt weiter voraus, dass die Beschränkung mit den Zielen des Art. 2 GFP vereinbar ist, die Beschränkung die Ziele der EU, die sie umsetzen soll, erreicht und die Maßnahme wenigstens ebenso streng ist wie EU-Vorschriften. Diese Voraussetzungen liegen bei einer Beschränkung von Grundschieppnetzfischerei im deutschen Küstenmeer zum Schutz des Dorschbestandes vor:

Gem. Art. 1 Abs. 1 GFP stellt die GFP sicher, dass Fischereitätigkeiten langfristig umweltverträglich sind und auf eine Art und Weise durchgeführt werden, die mit den Zielen der Erreichung eines wirtschaftlichen, sozialen und beschäftigungspolitischen Nutzens und eines Beitrags zum Nahrungsmittelangebot vereinbar ist. Nach Art. 2 Abs. 2 GFP wendet die GFP bei der Bestandsbewirtschaftung den Vorsorgeansatz an und setzt sich bei der Nutzung der biologischen Meeresschätze das Ziel, die Populationen fischereilich genutzter Arten in einem Umfang wiederherzustellen und zu erhalten, der oberhalb des Niveaus liegt, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht. Um das Ziel, die Fischpopulationen schrittweise wieder aufzufüllen und oberhalb eines Niveaus der Biomasse zu halten, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht, zu verwirklichen, wird der Grad der Befischung, der den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht, soweit möglich bis 2015, und unter allen Umständen schrittweise für alle Bestände bis spätestens 2020 erreicht. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse des ICES, welche zur Festsetzung der jährlichen Fangmengen der EU herangezogen werden, zeigen wiederholt, dass das die Biomasse des Laichbestandes von

---

<sup>206</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 11.

Dorsch unter dem Referenzwert liegt, bei dessen unterschreiten angemessene Bewirtschaftungsmaßnahmen ergriffen werden müssen.<sup>207</sup> Damit unterstützt eine Beschränkung von Grundschieppnetzfisherei von Dorsch die Ziele der GFP und der EU.

### **3.4. Bestandserhaltungsmaßnahmen innerhalb von SAC-Gebieten für eigene Fischereifahrzeuge nach Art. 11 Abs. 1 GFP**

Art. 11 GFP unterscheidet zwischen Bestandserhaltungsmaßnahmen des Mitgliedstaates, welche keine Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten haben (Art. 11 Abs. 1 GFP) und solchen, welche die Bewirtschaftungsinteressen an der Fischerei anderer Mitgliedstaaten berühren (Art. 11 Abs. 2 GFP).

#### **3.4.1. Recht der Mitgliedstaaten Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge zu Beschränken**

Nach Art. 11 Abs. 1 GFP liegt die Kompetenz zur Beschränkung von Aktivitäten wie Grundschieppnetzfisherei für eigene Fischereifahrzeuge in SACs in der eigenen AWZ beim Mitgliedstaat selbst und nicht der EU. Innerhalb von SAC-Gebieten wie der Doggerbank haben Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 1 GFP mit hin das Recht Bestandserhaltungsmaßnahmen wie eine Beschränkung oder das Verbot von bestimmten Fangmethoden wie grundberührender Fischerei (Art. 7 Abs. 1 lit. j, Abs. 2 lit. c GFP) zu erlassen, die nur Auswirkungen auf eigene Fischereifahrzeuge haben, die zur Erhaltung der Verpflichtungen aus Art. 6 FFH-Richtlinie erforderlich sind und die mit den Zielen der GFP vereinbar sind.<sup>208</sup> Für die Durchführung der GFP und Festsetzung bestimmter Fangmethoden ist nach § 15 Abs. 3 Nr. 3 SeeFischG das BMEL ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Regelungen zu treffen, so dass auf deutscher Ebene das BMEL zuständig ist, Bestandserhaltungsmaßnahmen in der AWZ unter Art. 11 Abs. 1 GFP zu treffen.

#### **3.4.2. Verpflichtung Fischerei für eigene Fahrzeuge zu beschränken**

Es ist fraglich, ob über das Recht des Mitgliedstaates Bestandserhaltungsmaßnahmen nach Art. 11 Abs. 1 GFP zu erlassen, in Verbindung mit Art. 6 FFH-Richtlinie auch eine diesbezügliche Verpflichtung existiert. Hierbei ist zwischen zwei Verpflichtungen zu unterscheiden: zum einen die Verpflichtung eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des SAC-Gebietes durchzuführen, bevor ein Projekt zugelassen

---

<sup>207</sup> Verordnung (EU) 2021/1888 des Rates vom 27. Oktober 2021 zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in der Ostsee für 2022 und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/92 betreffend bestimmte Fangmöglichkeiten in anderen Gewässern, L 384/3, para. 9.

<sup>208</sup> DUH, 5-yearreview of the CFP, p. 45.

wird; hierzu ist die mitgliedstaatliche Behörde nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie verpflichtet. Fangerglaubnisse, die ohne vorherige Durchführung dieser Prüfung erteilt worden sind, sind rechtswidrig (siehe: oben). Zum anderen stellt sich die Frage nach einer Verpflichtung grundberührende Fischerei in dem SAC-Gebiet generell zu verbieten durch den Erlass entsprechender Bestandserhaltungsmaßnahmen, zu regeln.

Nach dem Wortlaut des Art. 11 Abs. 1 GFP „haben Mitgliedstaaten das Recht, Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen“, die nach Art. 7 Abs. 1 lit. j, Abs. 2 lit. c GFP Beschränkung oder das Verbot spezieller Fangmethoden wie grundberührende Fischerei umfassen können. Es ist fraglich, ob aus Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie auch eine diesbezügliche Verpflichtung des Staates abgeleitet werden kann, grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC durch Bestandserhaltungsmaßnahmen zu verbieten.

#### 3.4.2.1.1. Form eines Verbotes

Bestandserhaltungsmaßnahmen sind in Art. 7 GFP geregelt und können nach Art. 7 Abs. 2 lit. c GFP u.a. Beschränkungen oder Verbote des Einsatzes bestimmter Fanggeräte und von Fangtätigkeiten in bestimmten Gebieten oder zu bestimmten Zeiten sein. In Art. 7 GFP ist allerdings nicht geregelt, in welcher Form der Mitgliedstaat diese Bestandserhaltungsmaßnahme zu ergreifen hat. Handeln des Staates gegenüber den Einzelnen ist in Deutschland im Verwaltungsrecht geregelt.

Einseitiges Verwaltungshandeln des Staates mit Rechtswirkung gegenüber dem Einzelnen wirkt entweder abstrakt und generell wie Rechtsverordnungen oder Satzungen, konkret und allgemeine durch Allgemeinverfügungen (§35 Abs. 1 S. 2 VwVfG) oder konkret-individuell durch Verwaltungsakt (§ 35 Abs. 1 S. 1 VwVfG).

Ein Verwaltungsakt wirkt nur für einen bestimmten Adressaten in einem bestimmten Fall und ist deshalb nicht geeignet, einen Sachverhalt für eine unbestimmte Zahl an Fällen und für einen großen Personenkreis (alle Fischer) zu regeln. Die Versagung der Zulassung unter Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie der Behörde gegenüber dem Einzelnen, hingegen, könnte mittels Verwaltungsakts geregelt werden. Für ein allgemeines Verbot grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC kommen mithin Rechtsverordnung, Satzung oder Allgemeinverfügung in Betracht.

#### 3.4.2.1.2. Verpflichtung Verbot zu erlassen

So ist es fraglich, ob Art. 11 Abs. 1 GFP auch eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten entnommen werden kann die Bestandserhaltungsmaßnahme „Verbot grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC“ mittels Rechtsverordnung, Satzung oder Allgemeinverfügung zu erlassen.

Gegen eine Verpflichtung des Mitgliedstaates generelle Bestandserhaltungsmaßnahmen unter Art. 11 Abs. 1 GFP durch Rechtsverordnung, Satzung oder Allgemeinverfügung zu erlassen spricht zunächst der

Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 GFP, der ausdrücklich ein diesbezügliches Recht des Mitgliedstaates normiert, nicht aber eine solche Verpflichtung.

Ein anderes Ergebnis ergibt sich durch eine Hinzuziehung des Wortlauts von Art. 11 Abs. 2 GFP, welcher Bestandserhaltungsmaßnahmen regelt die der veranlassende Mitgliedstaat für erforderlich hält „um die Verpflichtung nach Abs. 1 einzuhalten“. Aus dieser Lesart könnte sich ergeben, dass das Recht Bestandserhaltungsmaßnahmen nach Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie zu erlassen nicht nur ein Recht, sondern auch eine „Verpflichtung“ ist. Daraus ergibt sich, dass Mitgliedstaaten (oder die Kommission nach Art. 11 Abs. 2 GFP), nicht nur vor dem Erlass einer Fangerlaubnis die Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie durchführen zu müssen, sondern dass sie darüber hinaus dazu verpflichtet sind, generelle Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen, die der Anforderung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie entspricht, mithin grundberührende Fischerei innerhalb des SAC-Gebiets der Doggerbank durch Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung verbietet.

Diese Auslegung ist kritisch zu betrachten. Es könnte angeführt werden, dass die „Verpflichtungen nach Abs. 1“, von denen Art. 11 Abs. 2 GFP spricht, sich auf die Verpflichtungen nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie bezieht, also eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Art. 11 Abs. 2 GFP spricht aber ausdrücklich von Verpflichtungen im Plural. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass es die Verträglichkeitsprüfung unter Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie einbezieht und eine Verpflichtung unter Art. 11 Abs. 1 GFP Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen. Hiergegen spricht aber, dass die Verweisung von Art. 11 Abs. 1 GFP nicht auf Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie beschränkt ist, sondern Art. 6 FFH-Richtlinie insgesamt umfasst und mithin auch die Verpflichtung nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie, Erhaltungsmaßnahmen für die SAC-Gebiete festzulegen. Damit könnte der Verweis auf die Verpflichtungen in Art. 11 Abs. 2 GFP lediglich ein Verweis auf Art. 6 FFH-Richtlinie sein und nicht beinhalten, dass das Recht unter Art. 11 Abs. 1 GFP Bestandserhaltungsmaßnahmen zu ergreifen auch eine Verpflichtung ist. Angesichts des klaren Wortlauts von Art. 11 Abs. 1 GFP, der von einem Recht der Mitgliedstaaten spricht Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen, ist die Auslegung als eine Verpflichtung möglich, aber kritisch.

Für eine Auslegung dafür, dass es sich bei Art. 11 Abs. 1 GFP lediglich um ein Recht handelt und sich der Verweis auf „Verpflichtungen“ in Art. 11 Abs. 2 GFP auf die FFH-Richtlinie bezieht, spricht auch der 25. Erwägungsgrund der GFP. Demnach erlegen die MSRL, Vogelschutz und FFH-Richtlinie den Mitgliedstaaten gewisse Verpflichtungen auf; dies kann, laut dem Erwägungsgrund, möglicherweise erfordern, dass der Mitgliedstaat Maßnahmen erlassen muss, die unter die GFP fallen. Daher sei es zweckmäßig, „die Mitgliedstaaten in Bezug auf Gewässer unter ihrer Hoheit oder Gerichtsbarkeit zum Erlass solcher Bestandserhaltungsmaßnahmen zu ermächtigen, die zur Erfüllung der ihnen aus diesen Unionsrechtsakten erwachsenden Verpflichtungen erforderlich sind, sofern sich diese Maßnahmen nicht auf die Fischereiinteressen anderer Mitgliedstaaten auswirken.“ Mithin sprechen die stärkeren Argumente wohl für eine Auslegung, dass es sich bei den Bestandserhaltungsmaßnahmen nach Art. 11 Abs. 1 GFP nur um ein Recht, nicht aber eine diesbezügliche Verpflichtung handelt.

*Verbot aus Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie*

Nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie, sind Mitgliedstaaten verpflichtet für die SAC-Gebiete die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen, die gegebenenfalls geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen entsprechen. Aus Sicht des EuGH, können diese Maßnahmen aber verschiedene Maßnahmen sein, wobei eine Bestandserhaltungsmaßnahme wie die Beschränkung von Fischerei neben den anderen Maßnahmen dazu beiträgt, den günstigen Erhaltungszustand zu erreichen. Da aber nicht dargelegt wird, dass das Verbot grundberührender Fischerei das einzige Mittel ist, um einen günstigen Erhaltungszustand zu erreichen, sind Maßnahmen nicht darauf beschränkt.<sup>209</sup> Hier ist auch an die Einschätzungsprärogative zu denken, welche die Wahl des Mittels freistellt.

***Handlungsempfehlung: Verbot grundberührender Fischerei als notwendiges Erhaltungsmaßnahme nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie***

Etwas anderes könnte sich ergeben, wenn dargelegt werden kann, dass das Verbot grundberührender Fischerei das einzige Mittel ist, um der Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie nachzukommen, die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen, um den ökologischen Erfordernissen des Lebensraumtyps der Doggerbank und der darin lebenden Arten zu entsprechen.

***Handlungsempfehlung: Generelles Verbot grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC für eigene Fischereifahrzeuge.***

Auch wenn unter Art. 11 Abs. 1 GFP keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten abgeleitet werden kann Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen, könnte es angesichts der vorherigen Ergebnisse dennoch im Interesse der Bundesrepublik stehen, grundberührende Fischerei in SAC-Gebieten generell zu regeln. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Zulassung von grundberührender Fischerei in SAC-Gebieten und Gebieten außerhalb des SACs, welche aber die Erhaltungsziele des Gebietes berühren, rechtswidrig sind. Es liegt ferner an der einzelstaatlichen Behörde (BLE) nachzuweisen, dass es die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie beachtet hat, bevor es die Zulassung erteilt hat. Damit wäre die Zulassung für grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC für eigene Fischereifahrzeuge rechtswidrig. Die Fangerlaubnis des BLE, welche keine Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie für die Doggerbank vornimmt, ist also rechtswidrig, wobei die Beweislast auf Seiten der einzelstaatlichen Behörde ist. Ferner muss die einzelstaatliche Behörde, um sich rechtmäßig nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie zu verhalten, auch bei mehrjährigen Projekten, für jede einzelne Zulassung jedes Jahr erneut prüfen, ob die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie noch eingehalten sind und nachweisen können, dass sie das getan hat. Auch dies stellt einen enormen Verwaltungsaufwand dar, insbesondere in Hinblick darauf, dass grundberührende Fischerei innerhalb des SAC-Gebietes und außerhalb des SAC-Gebietes mit Auswirkungen auf das Gebiet nicht zulässig ist.

---

<sup>209</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 49.



Es könnte mithin im Interesse der einzelstaatlichen Behörde sein, eine allgemeine Regelung zu erlassen, nach welcher grundberührende Fischerei innerhalb des SAC (und außerhalb, soweit sie das SAC beeinträchtigt) verboten ist.

Hat es die Behörde unterlassen die notwendige Prüfung der Projekte mit der Vereinbarkeit mit den Erhaltungszielen des Gebietes durchzuführen kann sie auf Untätigkeit verklagt werden.

#### ***Handlungsempfehlung: Anreiz für gemeinsame Empfehlung***

Ein Verbot für grundberührende Fischerei innerhalb des Doggerbank-SAC ist auf eigene Fischereifahrzeuge beschränkt und würde zu dem Ergebnis führen, dass fremde Fischerei innerhalb des eigenen SAC noch zulässig ist. Dies stellt einen erheblichen Anreiz für Deutschland (und die anderen Mitgliedstaaten, welche auch verpflichtet sind Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie vor Erteilung einer Fangerlaubnis einzuhalten) dar, sich aktiv für eine gemeinsame Empfehlung einzusetzen, um auch fremde Fischerei innerhalb des SAC zu beschränken.

#### **3.4.3. Zuständige Behörde zur Beschränkung von Grundschieppnetzfisherei innerhalb der SACs**

Sowohl nach Art. 11 Abs. 1 GFP als auch Art. 6 FFH-Richtlinie, sind die Mitgliedstaaten und nicht die EU-Kommission zuständig, Fischereibeschränkungen innerhalb von SAC-Gebieten für eigene Fischereifahrzeuge zu erlassen. Demnach steht zu klären, welche Bundesbehörde für die Beschränkung von grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC zuständig ist.

##### **3.4.3.1. Fischereirechtliche Zuständigkeiten**

Für die Hochsee und Küstenfischerei besteht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG eine konkurrierende Zuständigkeit von Bund und Ländern, von welcher der Bund durch das SeeFischG Gebrauch gemacht hat. Gem. § 1 Abs. 2 SeeFischG ist das SeeFischG in der deutschen AWZ anwendbar und regelt nach §§ 1 Abs. 1, Nr. 1 i.V.m. § 1a Abs. 1 SeeFischG sowohl die erwerbsmäßige Seefischerei als auch nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 SeeFischG die Seefischerei oder Freizeitfischerei welche durch die GFP geregelt wird. Für die Durchführung der GFP und Festsetzung bestimmter Fangmethoden ist nach § 15 Abs. 3 Nr. 3 SeeFischG das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Regelungen zu treffen.

##### **3.4.3.1.1. Notwendigkeit einer Fangerlaubnis**

Wenn die Ausübung der Seefischerei auf Grund des EU-Fischereirechts oder auf Grund einer Verordnung nach § 15 Abs. 3 Nr. 2 SeeFischG beschränkt ist, bedarf sie nach § 3 Abs. 1 S. 1 und 2 SeeFischG einer

Fanglerlaubnis, welche im Rahmen der verfügbaren Fangmengen erteilt wird.

Gem. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung 1224/2009/EG des Rates vom 20. November 2009<sup>210</sup> dürfen Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft lebende aquatische Ressourcen nur gewerblich nutzen, wenn sie über eine gültige „Fanglizenz“ verfügen. Damit ein Fischereifahrzeug der Gemeinschaft, das in Gemeinschaftsgewässern eingesetzt wird, bestimmte Fischereitätigkeiten ausüben darf, müssen diese nach Art. 7 Abs. 1 der Verordnung 1224/2009/EG außerdem in seiner gültigen „Fanglerlaubnis“ konkret angegeben sein, wenn für die Fischereien oder Fanggebiete, in denen die Tätigkeiten erlaubt sind, (lit. a) eine Fischereiaufwandsregelung oder (lit. b) ein Mehrjahresplan gilt, (lit. c) es sich um ein Gebiet mit Fangbeschränkungen oder (lit. d) es sich um Fischfang zu wissenschaftlichen Zwecken handelt oder (lit. e) andere Bedingungen nach Maßgabe einschlägiger Gemeinschaftsvorschriften gelten. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie stellt für die Genehmigung von Fischerei innerhalb von SAC-Gebieten und die Projekte i.S.d. Art. 6 FFH-Richtlinie die Bedingung der zusätzlichen Prüfung anhand der Kriterien des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie auf. Damit bedarf die Fischerei mit grundlegenden Fragemethoden innerhalb des Dogger Bank SAC sowohl einer Fanglizenz als auch einer Fanglerlaubnis. Die gewerbsmäßige Fischerei mit grundlegenden Fangmethoden ist damit durch eine EU-Verordnung beschränkt und bedarf nach § 3 Abs. 1 S. 1 und 2 SeeFischG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Verordnung 1224/2009/EG einer Fanglerlaubnis.

#### 3.4.3.1.2. Fanglizenz und Fanglerlaubnis

Das EU-Recht unterscheidet dabei zwischen der Erteilung von Fanglizenzen und Fanglerlaubnissen für die Nutzung der lebenden aquatischen Ressourcen. Gem. Art. 4 Nr. 9 Verordnung 1224/2009/EG ist eine „Fanglizenz“ ein offizielles Dokument, dessen Inhaber nach Maßgabe nationaler Vorschriften berechtigt ist, eine bestimmte Fangkapazität für die kommerzielle Nutzung lebender aquatischer Ressourcen einzusetzen. Hierin festgelegt sind Mindestanforderungen an die Identifizierung, die technischen Merkmale und die Ausrüstung eines Fischereifahrzeugs der Gemeinschaft. Gem. Art. 4 Nr. 10 Verordnung 1224/2009/EG ist eine „Fanglerlaubnis“ eine zusätzlich zur Fanglizenz für ein Fischereifahrzeug der Gemeinschaft erteilte Genehmigung, bestimmte Fischereitätigkeiten in einem angegebenen Zeitraum, einem bestimmten Gebiet oder für eine bestimmte Fischerei unter bestimmten Bedingungen auszuüben. Zur Beschränkung von grundlegenden Fischerei innerhalb des Doggerbank SAC kann die Fanglizenz damit technische Regelungen aufstellen, während die Fanglerlaubnis die Fischerei in dem speziellen Gebiet versagen kann. Damit ist die Fanglerlaubnis der relevante Genehmigungsakt für grundlegenden Fischerei in SAC-Gebieten der AWZ. Fanglerlaubnisse können als Einzelfanglerlaubnis an individuelle Fischer,

---

<sup>210</sup> Verordnung 1224/2009/EG des Rates vom 20. November 2009 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 847/96, (EG) Nr. 2371/2002, (EG) Nr. 811/2004, (EG) Nr. 768/2005, (EG) Nr. 2115/2005, (EG) Nr. 2166/2005, (EG) Nr. 388/2006, (EG) Nr. 509/2007, (EG) Nr. 676/2007, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 1300/2008, (EG) Nr. 1342/2008 sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93, (EG) Nr. 1627/94 und (EG) Nr. 1966/2006.

als Sammelfangerlaubnis an juristische Personen nach § 3 Abs. 4 SeeFischG oder als Gemeinschaftsquoten als Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 S. 2 VwVfG erteilt werden.<sup>211</sup> § 3 Abs. 1 SeeFischG gewährt einen Anspruch auf Erteilung der Fangerlaubnis im Rahmen der Fangquoten und stellt einen begünstigenden Verwaltungsakt dar.

#### 3.4.3.1.3. Zuständigkeit

Für die Erteilung einer Fangerlaubnis ist gem. § 3 Abs. 3 SeeFischG die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zuständig. Die Entscheidung muss gem. § 58 Abs. 1 S. 2 BNatSchG im Benehmen mit dem BfN ergehen.<sup>212</sup> Gemäß § 3 Abs. 3 SeeFischG soll sie vor der Entscheidung die betroffenen berufsständischen Wirtschaftsverbände, insbesondere bei der Festlegung der Zuteilungsmerkmale, und die betroffenen Bundesländer, wenn die Grundzüge für die Erteilung der Fangerlaubnisse festgelegt werden, hören. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung nimmt ferner Außenvertretung nach dem SeeFischG wahr, insbesondere kann sie nach § 20 Abs. 1 SeeFischG zur wirksamen Anwendung und Durchführung der Vorschriften des EU-Fischereirechts gegenüber anderen Mitgliedstaaten, Drittländern und den Stellen der EU im Einvernehmen mit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung Amtshandlungen vornehmen.

Die Fangerlaubnis nach § 3 SeeFischG kann als Einzelfangerlaubnis an individuelle Fischer, als Sammelfangerlaubnis an juristische Personen nach § 3 Abs. 4 SeeFischG oder als Gemeinschaftsquoten als Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 S. 2 VwVfG erteilt werden.<sup>213</sup> § 3 Abs. 1 SeeFischG gewährt einen Anspruch auf Erteilung der Fangerlaubnis im Rahmen der Fangquoten und stellt einen begünstigenden Verwaltungsakt dar. Die Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie war damit vor Erteilung der Fangerlaubnis vom BLE im Benehmen mit dem BfN durchzuführen. Die BLE hat mit der Allgemeinverfügung „Erste Bekanntmachung über den Fischfang durch Fischereibetriebe mit Fischereifahrzeugen unter Führung der Bundesflagge im Jahr 2023“<sup>214</sup> vom 10. November 2022 eine vorläufige Fangerlaubnis erteilt, ohne die Ausübung der Fischerei im Doggerbank SAC zu regulieren. Eine im Rahmen des Erlasses der Allgemeinverfügung vorzunehmende Prüfung der Vereinbarkeit von Grundschleppnetzfisherei mit den Erhaltungszielen des Doggerbank SAC hätte aber zwingend zu dem Ergebnis hätte führen müssen, dass mobile grundberührende Fischerei innerhalb des Doggerbank SACs nicht mit den Erhaltungszielen des Gebietes vereinbar ist und damit nicht zulassungsfähig war.

---

<sup>211</sup> Markus, Seefischereigesetz Kommentar, 2. Online-Auflage 2016, § 3 Rn. 2.

<sup>212</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 11; BVerwG, Beschluss vom 24.03.2015, 4 BN 32.13, para. 35.

<sup>213</sup> Markus, Seefischereigesetz Kommentar, 2. Online-Auflage 2016, § 3 Rn. 2.

<sup>214</sup> Bundesanzeiger, BAnz AT 28.12.2022 B8, [https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fischerei/Fischereimanagement/2023\\_ErsteBekanntmachungFischfang.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fischerei/Fischereimanagement/2023_ErsteBekanntmachungFischfang.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

### **Handlungsempfehlung: Vorgehen gegen Fangerlaubnis**

Die Erteilung der Fangerlaubnis ist rechtswidrig, sofern die BLE nicht nachweisen kann, dass ein ausreichendes Verfahren nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, § 34 BNatSchG durchgeführt wurde. Die Fangerlaubnis kann damit durch Anfechtungsklage angegriffen werden. Hierzu sind die anerkannten Umweltverbände klagebefugt.<sup>1</sup>

#### **3.4.3.2. Beschränkungen von Fischerei in Meeresschutzgebieten**

Beschränkungen von Fischerei durch die Ausweisung von Natura 2000 Gebieten in der deutschen AWZ sind nach § 57 Abs. 3 Nr. 3, 32 Abs. 1 S.1 und Abs. 2, 20 Abs.1 BNatSchG nur in Übereinstimmung mit dem EU-Recht und dem SeeFischG zulässig. Bedarf ein Eingriff in Natur und Landschaft, der im Bereich der deutschen AWZ außerhalb von Natura 2000 Gebieten durchgeführt werden soll, einer behördlichen Zulassung oder wird er von einer Behörde durchgeführt, ergeht die Entscheidung der Behörde nach § 58 Abs. 1 S. 2 BNatSchG im Benehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz. Nach §§ 15 Abs. 3 Nr. 2 und Nr. 3, 3 Abs. 1 S. 1 SeeFischG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung 1224/2009/EG bedarf die gewerbsmäßige Fischerei einer Fanglizenz, die nach § 3 Abs. 3 SeeFischG von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung erteilt werden kann. Die Erlaubnis für Fischerei die einen Eingriff in Meeresschutzgebiete darstellt, ist innerhalb dieser Gebiete nach § 58 Abs. 1 S. 2 BNatSchG im Benehmen mit dem BfN zu treffen.

##### **3.4.3.2.1. Spezialfall: fischereiwirtschaftliche Bodennutzung**

Als Spezialfall regelt das BNatSchG unter § 14 Abs. 2 BNatSchG dass die fischereiwirtschaftliche Bodennutzung grundsätzlich nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen, soweit die der guten fachlichen Praxis nach dem Fischereiwirtschaftsrecht entsprechen. Dies sei nach dem Bundesverwaltungsgericht der Fall, wenn die Anforderungen des § 5 Abs. 2 BNatSchG erfüllt sind.<sup>215</sup> Allerdings ist eine allgemeine Freistellung der Landwirtschaft zweifelhaft, vielmehr muss trotz § 14 Abs. BNatSchG eine Prüfung im Einzelfall vorgenommen werden, um auszuschließen, dass eine negative Beeinträchtigung des Gebiets vorliegt. Im Falle eines SAC-Gebietes hat die zuständige Behörde sicherzustellen, dass es zu keinen erheblichen Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele des Gebiets kommt. Ob eine konkrete landwirtschaftliche Nutzung eines solche Beeinträchtigung darstellt, ist zuvorderst eine naturschutzrechtliche Frage.<sup>216</sup> So hat das BVerwG etwa entschieden, dass Reusenfischerei in dem SAC Gebiet Steinhuder Meer bis zum Abschluss einer Verträglichkeitsprüfung unzulässig sei.<sup>217</sup>

---

<sup>215</sup> BVwerG, Urteil vom 06. November 2012, 9 A 17.11, para. 89.

<sup>216</sup> Appel: in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 32; BVwerG, Urteil vom 06. November 2012, 9 A 17.11, para. 89.

<sup>217</sup> BVwerG, Beschluss vom 09. Februar 2016, BVerG 4 B 2.16, Rn. 2.

### 3.4.3.3. Beschränkungen von Fischerei innerhalb von Natura 2000-Gebieten: Integration der FFH-Zulassung in die fischereirechtliche Genehmigung

Innerhalb von Natura 2000-Gebieten ist die Zulassung von Projekten i.S.d. Art. 6 Abs. 3 und 4 Habitat Richtlinie eine naturschutzfachliche Frage,<sup>218</sup> und nach §§ 33 Abs. 1 S.2, 34 Abs. 3 bis 5, 3 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG grundsätzlich vom Bundesamt für Naturschutz durchzuführen. Wenn ein Projekt keiner fachrechtlichen Zulassung bedarf, ist das Zulassungsverfahren nach § 34 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie das Trägerverfahren und das BfN zuständig.

Etwas anderes ergibt sich aber, wenn das Projekt nach anderen fachrechtlichen Vorschriften einer behördlichen Zulassung bedarf, und das Naturschutzrecht zum Prüfungsprogramm dieser Entscheidung gehört. In diesem Fall findet die FFH-Verträglichkeitsprüfung nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts als aufgedrängte Prüfung im Rahmen dieses Zulassungsverfahrens statt.<sup>219</sup> Die FFH-Verträglichkeitsprüfung ist als naturschutzrechtlich obligatorischer Verfahrensschritt<sup>220</sup> in das fachspezifische Planungsinstrument zu integrieren.<sup>221</sup> Damit wird die FFH-Verträglichkeitsprüfung in die Zulassungsentscheidung des anderen Projektes integriert, wobei die FFH-Vorprüfung erfolgen muss, bevor das Projekt zugelassen wird.<sup>222</sup>

Nach Ansicht des BVerwG ist dann diejenige Behörde zuständig, die nach den maßgeblichen fachrechtlichen Vorschriften über die Zulassung des Projekts zu befinden hat.<sup>223</sup> Hieran ändert auch nicht, dass die FFH-Prüfung ein naturschutzfachlich obligatorischer Verfahrensschritt ist, denn auch die naturschutzrechtlichen Prüfungsanforderungen sind sachnotwendig von den Detailkenntnissen der anderen Planung abhängig und an die Leistungsgrenzen des jeweiligen planerischen Instruments gebunden.<sup>224</sup> Dieses Ergebnis ergebe sich im Übrigen auch im Umkehrschluss des § 34 Abs. 6 BNatSchG, wonach, wenn ein Projekt nach anderen Vorschriften nicht zulassungspflichtig ist, die Naturschutzbehörde über die Zulassung des Projektes unter den Gesichtspunkten des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, § 34 BNatSchG entscheidet. Dies zeige, dass wenn ein Projekt zulassungspflichtig ist, die Entscheidung von der anderen Behörde ergeht, welche die FFH-Verträglichkeitsprüfung vorzunehmen und gegebenenfalls Ausnahmen zuzulassen hat.<sup>225</sup> Dies führt auch zu harmonischen Ergebnissen mit der Entscheidung über die Zulassung von Projekten außerhalb von Natura 2000 Gebieten, welche nach §§ 58 Abs. 1 S. 2 BNatSchG im Benehmen mit dem BfN ergeht.

---

<sup>218</sup> BVerwG, Urteil vom 06. November 2012, 9 A 17.11, Rn. 32; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 96.

<sup>219</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 11; BVerwG, Beschluss vom 24.03.2015, 4 BN 32.13, para. 35. Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 16; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 79.

<sup>220</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 10.

<sup>221</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 11; BVerwG, Beschluss vom 24.03.2015, 4 BN 32.13, para. 35. Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 16; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 79.

<sup>222</sup> Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 14; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 79.

<sup>223</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 11.

<sup>224</sup> BVerwG, Beschluss vom 24.03.2015, 4 BN 32.13, para. 35.

<sup>225</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 11.

#### 3.4.3.4. Ergebnis Zuständigkeiten

Für den Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen nach Art. 11 Abs. 1 GFP durch Rechtsverordnung ist nach § 15 Abs. 3 Nr. 3 SeeFischG das BMEL zuständig. Die BLE ist zuständig für die Erteilung von Fangerlaubnissen für grundberührende Fischerei in der deutschen AWZ, welche nach § 3 Abs. 1 S. 1 SeeFischG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Verordnung 1224/2009/EG zulassungspflichtig ist. Die Erteilung der Fangerlaubnis ist dabei das Trägerverfahren, in Rahmen dessen die BLE die FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG (zur Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie) als aufgedrängte Prüfung durchzuführen hat. Die FFH-Vorprüfung muss erfolgen, bevor das Projekt zugelassen wird.<sup>226</sup> Die Entscheidung ist gem. § 58 Abs. 1 S. 2 BNatSchG im Benehmen mit dem BfN zu erteilen.

#### 3.5. Bestandserhaltungsmaßnahmen innerhalb von SAC-Gebieten für fremde Fischereifahrzeuge

Hält der veranlassende Mitgliedstaat den Erlass der Bestandserhaltungsmaßnahme nach Art. 11 Abs. 1 GFP für notwendig, und wird das direkte Bewirtschaftungsinteresse anderer Mitgliedstaaten von der Maßnahme berührt, so wird der EU-Kommission nach Art. 11 Abs. 2 GFP die Befugnis übertragen solche Maßnahmen auf Antrag durch delegierten Rechtsakt zu erlassen. Der Erlass der Maßnahme durch die Kommission setzt einen Notifizierungsprozess der Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 2 bis 6 i.V.m. Art. 18 Abs. 1 bis 4, Abs. 6 GFP voraus, in welchem die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Empfehlung an die Kommission abgeben. Im Unterschied zu Art. 11 Abs. 1 GFP, regelt Art. 11 Abs. 2 GFP also den Fall, dass die Bestandserhaltungsmaßnahme das Bewirtschaftungsinteresse eines anderen Mitgliedstaates betrifft. Rechtsfolge ist, dass die Kompetenz zur Erteilung der Maßnahme auf die EU übertragen wird, welche die Maßnahme nach Durchführung des Notifizierungsprozesses durch delegierten Rechtsakt erlässt.

##### 3.5.1. Auswirkungen der geteilten Zuständigkeiten auf Art. 11 GFP

Wie sich aus der Prüfung der Zuständigkeiten ergeben hat (siehe: Kompetenzen zum Erhalt der biologischen Meeresschätze im Rahmen der GFP oder Umweltpolitik, S. 3) fallen Bestandserhaltungsmaßnahmen im Rahmen des Art. 11 GFP, insbesondere ein Verbot grundberührender Fischerei innerhalb eines SAC-Gebietes, in die geteilte Zuständigkeit der EU und Mitgliedsstaaten. Es stellt sich die Frage, welche Rechtsfolge diese Erkenntnisse für Art. 11 GFP haben.

---

<sup>226</sup> Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 14; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 79.

#### 3.5.1.1. Art. 11 GFP für Maßnahmen in SAC-Gebieten nicht anwendbar

Einerseits könnte darauf abgestellt werden, dass Art. 11 GFP für das Verbot grundberührender Fischerei deshalb nicht anwendbar ist, da die GFP der Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik dient, das Verbot grundberührender Fischerei aber eine Maßnahme im Rahmen der Umweltpolitik ist und in die geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten fällt. Damit ist mithin fraglich, ob das Verbot grundberührender Fischerei an sich dann überhaupt von Art. 11 GFP bestimmt ist, oder alleine von der FFH-Richtlinie. Gegen die Anwendbarkeit der GFP spricht, dass dargelegt wurde, dass das Hauptziel der Maßnahme Umweltschutz und nicht die Regulierung von Fischerei ist. Zur Bestimmung der Kompetenzen soll grundsätzlich nur eine Rechtsgrundlage eherangezogen werden, so dass für das Verbot grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC umweltpolitische Rechtsgrundlagen relevant sind.

#### 3.5.1.2. Geteilte Zuständigkeiten betrifft nur Frage der Kompetenzen

Hiergegen spricht, aber dass Art. 11 GFP, der gerade Maßnahmen für diesen Fall trifft dann obsolet ist. Für die Anwendbarkeit von Art. 11 GFP auf die Maßnahme spricht außerdem, dass es sich bei der oben getroffenen Bestimmung lediglich um die Bestimmung der Rechtsgrundlage für die Zuständigkeiten und nicht der Bestimmung des Anwendungsbereichs der GFP oder FFH-Richtlinie. Die Frage der Zuständigkeit bezieht sich also nicht auf das Verbot, sondern den Erlass der GFP und FFH-Richtlinie selbst. Damit hat die EU Gebrauch von ihrer geteilten Zuständigkeit gemacht, so dass die Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 2 AEUV insoweit und insofern nicht zuständig sind und das Verfahren. Allerdings steht es den Mitgliedstaaten nach Art. 193 AEUV frei strengere Regelungen als die der EU zu ergreifen.

#### 3.5.1.3. Geteilte Zuständigkeit für Bestandserhaltungsmaßnahmen durch Art. 11 GFP gedeckt

Fest steht, dass das Verbot grundberührender Fischerei innerhalb von SAC-Gebieten in die geteilte Zuständigkeit der EU und Mitgliedstaaten fällt. Es ist fraglich, ob diese geteilte Zuständigkeit mit Erlass der GFP ausgeübt wurde, oder ob jede einzelne Maßnahme, also auch das Verbot grundberührender Fischerei auszuüben, auf diese geteilte Zuständigkeit gestützt werden muss. Selbst wenn dies der Fall ist, könnte vertreten werden, dass Art. 11 GFP dann das Verfahren regelt, wie diese geteilte Zuständigkeit auszuüben ist. Gem. Art. 2 Abs. 2 GFP darf die EU tätig werden, wenn ihr geteilte Zuständigkeiten übertragen wurde; die Mitgliedstaaten haben nur darüber hinaus das Recht tätig zu werden sofern und soweit die EU nicht tätig wurde (Art. 2 Abs. 2 AEUV): ferner ist für den Spezialfall der Umweltpolitik in Art. 193 AEUV geregelt, dass die Mitgliedstaaten strengere Maßnahmen als die der EU ergreifen dürfen. Während die Zuständigkeit für eine solche Regelung in die geteilte Kompetenz von EU und Ländern fällt, regelt Art. 11 GFP also nur das diesbezügliche Verfahren.

#### 3.5.1.4. Zwischenergebnis: Art. 11 GFP von geteilter Zuständigkeit gedeckt

Damit überschreitet die Durchführung des Notifizierungsprozess nach Art. 11 Abs. 2 GFP nicht die Kompetenzen der EU. Der Erlass von Art. 11 GFP ist damit auf die geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten gestützt. Mithin nehmen die EU und die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nach Art. 2 Abs. 2 AEUV geteilt wahr, wobei die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten nur ausüben, soweit und sofern die EU dies nicht tut. Für den Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen, die zur Umsetzung der Verpflichtung aus der FFH-Richtlinie notwendig sind, hat die EU damit gerade eine Regelung bzgl. Verboten von Fischerei in den SAC gebieten getroffen, so dass die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten insoweit und insofern nicht wahrnehmen. Den Mitgliedstaaten steht es aber nach Art. 193 AEUV frei strengere Maßnahmen für den Umweltschutz in diesen Bereichen zu treffen.

#### 3.5.2. Bewirtschaftungsinteresse eines anderen Mitgliedstaates

Mitgliedsstaat mit einem direkten Bewirtschaftungsinteresse ist legaldefiniert in Art. 4 Abs. 1 Nr. 22 GFP und ist jeder Mitgliedsstaat der ein Interesse hat das entweder in Fangmöglichkeiten oder in einer Fischerei in der AWZ des betreffenden Mitgliedstaats oder – im Mittelmeer – in einer traditionellen Fischerei auf Hoher See besteht. In seinem Deutscher Naturschutz gegen Deutschland Fall, hat der EuGH ferner klargestellt, dass Schiffe gem. Art. 91 Abs. 1 und Art. 94 Abs. 1 SRÜ die Staatszugehörigkeit des Staates besitzen, dessen Flagge zu führen sie berechtigt sind. Damit ist Art. 11 Abs. 1 (und Abs. 2) GFP so zu verstehen, dass er sich ausschließlich auf Schiffe bezieht, welche die Flagge eines anderen EU-Mitgliedstaates führen.<sup>227</sup>

#### 3.5.3. Notifizierungsprozess und gemeinsame Empfehlung nach Art. 11 Abs. 2-6, 18 Abs. 1-4, Abs. 6 GFP

Zur Durchführung des Notifizierungsprozess, legt der veranlassende Mitgliedstaat gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 1, S. 1 GFP die notwendigen Informationen über die erforderlichen Maßnahmen einschließlich Begründung und wissenschaftlicher Nachweise an die anderen Mitgliedsstaaten und die EU-Kommission vor. Innerhalb von sechs Monaten nach Vorlage der Informationen, können der veranlassende Mitgliedstaat und die Mitgliedstaaten mit Bewirtschaftungsinteresse gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 1, S. 2, Art. 18 Abs. 1, 2 GFP der EU-Kommission eine gemeinsame Empfehlung über eine Maßnahme nach Art. 11 Abs. 1 GFP unterbreiten. Die EU-Kommission erlässt die vorgeschlagene Maßnahme gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 1, S. 3,

---

<sup>227</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 53 f.



Art. 18 Abs. 3, Art. 46 GFP unter Berücksichtigung der verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten innerhalb von drei Monaten nach Eingang des vollständigen Antrags durch delegierten Rechtsakt oder Durchführungsrechtsakte, sofern die Empfehlung mit der einschlägigen Bestandserhaltungsmaßnahme vereinbar ist. Der delegierte Rechtsakt der aufgrund Art. 11 Abs. 2 GFP erlassen wurde, tritt nach Art. 46 Abs. 5, S. 1 GFP nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Die Frist kann nach Art. 46 Abs. 5, S. 2 GFP auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates um zwei Monate verlängert werden.

### 3.5.3.1. Notifizierungsprozess in der Praxis

Der Notifizierungsprozess nach Art. 11 Abs. 2 GFP begründet eines der Kernprobleme der europäischen Fischereipolitik und des Umweltschutzrechts und macht die Regulierung von Fischerei innerhalb der europäischen Naturschutzgebiete praktisch unmöglich. Die EU-Kommission hat eine „Good Practice Guideline“ erarbeitet, um die Erarbeitung einer gemeinsamen Empfehlung der Mitgliedstaaten zu begünstigen.<sup>228</sup> In der Praxis aber, ist die gemeinsame Empfehlung der Punkt, an dem der Prozess zum Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen schwerwiegend verzögert wird und scheitert. Zum einen ist der Prozess eine gemeinsame Empfehlung zu erarbeiten aufgrund divergierender Fischerei- und Naturschutzinteressen der Mitgliedstaaten sehr schwierig. Zum anderen bereitet die Bearbeitung und der Erlass der Maßnahme innerhalb der EU-Kommission Probleme, selbst wenn eine Empfehlung vorliegt. Letztlich macht auch die Möglichkeit des EU-Parlaments und des Rates nach Art. 46 Abs. 3 GFP Einwände zu erheben, den Erlass eines delegierten Rechtsaktes willkürlich und träge.<sup>229</sup> Zum Erlass einer Maßnahme, müssten also zunächst alle Staaten eine gemeinsame Empfehlung erarbeiten (woran es regelmäßig scheitert), diese müsste dann in der EU als delegierter Rechtsakt erlassen werden (woran es in der Vergangenheit ebenfalls gescheitert ist) und selbst wenn das gelingt, hätten EU-Parlament und Rat noch die Möglichkeit Einwände zu erheben.

### 3.5.3.2. Aktuell: Gemeinsame Empfehlung und Delegierter Rechtsakt der Kommission vom 08. Dezember 2022

---

<sup>228</sup> Commission Staff Working Document, on the establishment of conservation measures under the Common Fisheries Policy for Natura 2000 sites and for Marine Strategy Framework Directive purposes, <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/Marine%20SWD%20288%20final.pdf> (10.10.2022).

<sup>229</sup> Appleby/Harrison (2019), S. 11.

Seit Inkrafttreten der 2013 GFP, wurden sechs gemeinsame Empfehlungen vorgelegt;<sup>230</sup> dies führte zu zwei EU-Regulationen, welche 13 Gebiete in der Nordsee<sup>231</sup> und sieben Gebiete in der Ostsee schützen.<sup>232</sup> Am 17. Juni 2021 hat Deutschland als veranlassender Mitgliedstaat unter Art. 11 Abs. 2 GFP zusammen mit fünf weiteren Mitgliedstaaten mit Bewirtschaftungsinteresse (Belgien, Dänemark, Frankreich, Niederlande und Schweden) eine gemeinsame Empfehlung bei der EU-Kommission eingereicht, welche Fischerei-Bestandserhaltungsmaßnahmen unter anderem im Bereich der Doggerbank (DE1003-301) in der deutschen AWZ betreffen.<sup>233</sup> Die gemeinsame Empfehlung ist auf den Schutz von Sandbänke und Riffe, sowie der darin lebenden Tierarten wie dem Schweinswal in verschiedenen SAC-Gebieten in der deutschen AWZ u.a. vor den negativen Auswirkungen von grundberührender Fischerei zu schützen.

Die Niederlande reichte am 01. Juli 2021 zusammen mit fünf Mitgliedstaaten mit Bewirtschaftungsinteresse (Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland und Schweden) drei gemeinsame Empfehlungen bezgl. Fischerei-Bestandserhaltungsmaßnahmen ein, wovon sich aber keine auf den Bereich der Doggerbank in der niederländischen AWZ bezieht.

Auf die von Deutschland veranlasste gemeinsame Empfehlung hin hat die EU-Kommission am 08. Dezember 2022 weitere Fischereiregulierungen durch eine Delegierte Verordnung u.a. zum Schutz der Doggerbank in der deutschen AWZ (Delegated Regulation EU, C(2022) 8918 final) erlassen, welche die bisherige Delegierte Verordnung (EU) 2017/118 aus dem Jahr 2016 ersetzt.<sup>234</sup> Der mit dem Beschluss 2005/629/EG der Kommission<sup>235</sup> eingesetzte wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Fischereiausschuss (Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, STECF)<sup>236</sup> hat die Delegierte Verordnung geprüft und positiv bewertet. Die Delegierte Verordnung wird nun dem Europäischen Parlament und Rat vorgelegt, die nach Art. 46 Abs. 5 S. 1 GFP zwei Monate nach der Übermittlung Einwände erheben oder Kommission mitteilen, dass sie eine Einwände haben.<sup>237</sup> Die Frist kann auf Initiative des Europäischen Parlamentes oder Rates gem. Art. 46 Abs. 5 S. 2 GFP um 2 Monate verlängert werden.

Die gemeinsame Empfehlung von Deutschland zum Schutz der Doggerbank hat nach ihrem Wortlaut folgendes Ziel:

---

<sup>230</sup> See <[https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing\\_rules\\_en](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_en)> accessed 19 November 2018.

<sup>231</sup> See Commission Delegated Regulation (EU) 2017/1180 of 24 February 2017 amending Delegated Regulation (EU) 2017/118 establishing fisheries conservation measures for the protection of the marine environment in the North Sea [2017] OJ L 171/1.

<sup>232</sup> See Commission Delegated Regulation (EU) 2017/1181 of 2 March 2017 amending Delegated Regulation (EU) 2017/117 establishing fisheries conservation measures for the protection of the marine environment in the Baltic Sea and repealing Delegated Regulation (EU) 2015/1778 [2017] OJ L 171/30.

<sup>233</sup> Delegated Regulation EU, C(2022) 8918 final, S. 1.

<sup>234</sup> Commission Delegated Regulation (EU) .../... of 8.12.2022 amending Delegated Regulation (EU) 2017/118 as regards conservation measures in Sylter Aussenriff, Borkum-Riffgrund, Doggerbank and Östliche Deutsche Bucht, and in Klaverbank, Friese Front and Centrale Oestergronden, C(2022) 8918 final (im Folgenden: Delegated Regulation EU, C(2022) 8918 final); Commission Delegated Regulation (EU) 2017/118 of 5 September 2016 establishing fisheries conservation measures for the protection of the marine environment in the North Sea (OJ L 19, 25.1.2017, p. 10).

<sup>235</sup> Beschluss 2005/629/EG der Kommission vom 26. August 2005 zur Einsetzung eines wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlichen Fischereiausschusses (ABl. L 225 vom 31.8.2005, S. 18).

<sup>236</sup> Präambel (48) der GFP.

<sup>237</sup> [https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/fisheries-and-nature-conservation-increased-protection-natura-2000-sites-north-sea-2022-12-08\\_en](https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/fisheries-and-nature-conservation-increased-protection-natura-2000-sites-north-sea-2022-12-08_en).

- (1) ensure the protection of the habitat types sandbanks (H1110) and reefs (H1170) within the Natura 2000 sites Sylter Aussenriff and Borkum-Riffgrund, and of the harbour porpoise within the Natura 2000 sites Sylter Aussenriff, Borkum-Riffgrund and Doggerbank from negative impacts of fisheries, thereby contributing to the implementation of the necessary measures in accordance with obligations in Article 6 of the Habitats Directive;<sup>238</sup>

Der Bereich der Doggerbank soll laut der gemeinsamen Empfehlung also nur aufgrund der darin lebenden Schweinswale geschützt werden soll. Hinsichtlich des Schutzstatus der Doggerbank als SAC-Gebiet u.a. aufgrund seines Typus als Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser (Habitat Code 1110) überrascht das, da grundberührende Fischerei gerade und explizit mit diesem Erhaltungsziel kollidiert. Ferner wird kein Bezug auf die in der Doggerbank geschützten Seehunde genommen. Entsprechend dieses Ziels wurde für die Doggerbank allein folgende spezifische Maßnahmen in der gemeinsamen Empfehlung vorgeschlagen:

- limitation of fishing activities with gillnets and entangling nets (GN, GNS, GND, GNC, GTR and GTN) to the average level in the last six years before the entry into force of this Delegated Regulation in two Natura 2000 sites (Borkum-Riffgrund and Doggerbank), for protecting harbour porpoises.

Die einzige Maßnahme im Bereich der Doggerbank ist mithin eine Beschränkung von Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen (gillnets and entangling nets) auf ein durchschnittliches Level der letzten sechs Jahre vor Inkrafttreten dieses delegierten Rechtsaktes, um Schweinswale zu schützen.<sup>239</sup>

Auf der gemeinsamen Empfehlung beruhend, wurde die Doggerbank laut des Anhangs zur Delegierten Verordnung EU, C(2022) 8918 final als Area 4(3), zuzüglich einer Alarmzone von 4 Seemeilen um die Doggerbank herum (4(3.az)) ausgewiesen. Entsprechend werden Fischereimaßnahmen in der Doggerbank gem. Art. 3 Abs. 5 lit. b des Delegated Regulation EU, C(2022) 8918 final darauf beschränkt, dass die Gesamtanzahl der jährlichen Tage an denen Kiemennetze (GN, GNS, GND and GNC) und Verwicklungsnetzen (GTR and GTN) eingesetzt werden, nicht den Durchschnitt der jährlichen Tage überschreiten, an denen diese Methoden innerhalb der letzten sechs Jahren eingesetzt wurde. Dementsprechend sieht der delegierte Rechtsakt der EU-Kommission gem. Art. 3 kein Verbot grundberührender Fischerei im Bereich der Doggerbank vor.

Zusammenfassend wird die Doggerbank mithin nur aufgrund der lebenden Tierart Schweinswal geschützt. Für das Erhaltungsziel „Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser“, sowie den Seehund, liegen keine spezifischen Maßnahmen vor. Insbesondere wird zu diesem Zweck lediglich die Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen reguliert. Fischerei mit grundberührenden Fangmethoden, welche mit dem Erhaltungsziel der Doggerbank als Sandbank kollidieren, werden von der gemeinsamen Empfehlung und der Delegierten Verordnung nicht umfasst.

---

<sup>238</sup> Delegated Regulation EU, C(2022) 8918 final, S. 2 f.

<sup>239</sup> Delegated Regulation EU, C(2022) 8918 final, S. 7.

### 3.5.4. Verpflichtung für gemeinsame Empfehlung und delegierten Rechtsakt zum Verbot von grundberührender Fischerei

Die Untersuchungen zu grundberührender Fischerei in der Doggerbank haben ergeben, dass diese Fischereitätigkeit nicht mit den Erhaltungszielen des Gebietes vereinbar ist und nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie nur ausnahmsweise zugelassen werden darf. Die gemeinsame Empfehlung von Deutschland und den fünf anderen Mitgliedstaaten vom 17. Juni 2021 bleibt damit hinter den Anforderungen der FFH-Richtlinie zurück. Es stellt sich mithin die Frage, ob die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden können eine gemeinsame Empfehlung abzugeben und ob die Empfehlung den Anforderungen des Art. 6 FFH-Richtlinie entsprechen muss. Ferner ob der delegierte Rechtsakt der Union die Anforderungen des Art. 6 FFH-Richtlinie beachten muss.

#### 3.5.4.1. Verpflichtung gemeinsame Empfehlung zu erlassen

Der Notifizierungsprozess nach Art. 11 Abs. 2 ff. GFP wird dann eingeleitet, wenn ein Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass Maßnahmen erlassen werden müssen, um die Verpflichtungen nach Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie einzuhalten. Obwohl die Untersuchungen gezeigt haben, dass grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie nicht zulassungsfähig ist, haben Mitgliedstaaten aber nach Art. 11 Abs. 1 GFP, trotzdem nur das Recht Bestandserhaltungsmaßnahmen zu ergreifen und sind hierzu nicht verpflichtet. Damit steht es im Ermessen des Mitgliedstaates zu entscheiden, ob eine gemeinsame Empfehlung zur Einhaltung der Verpflichtung aus Art. 11 Abs. 1 GFP eingereicht werden muss. Genauso statuiert Art. 11 Abs. 3 UA 1, S. GFP, hinsichtlich der Einreichung der gemeinsamen Empfehlung, dass der veranlassende Mitgliedstaat und die Mitgliedstaaten die ein Bewirtschaftungsinteresse haben, eine gemeinsame Empfehlung einreichen können. Letzt hat auch die EU-Kommission für den Fall, dass keine gemeinsame Empfehlung zustande kommt unter Art. 11 Abs. 3 UA 2, fakultativ das Recht einen eigenen Vorschlag einzureichen, muss dies aber nicht tun. Nach diesem Wortlaut, besteht folglich nur ein Recht aber keine Verpflichtung eine gemeinsame Empfehlung abzugeben. Dies verursacht eine offensichtliche Diskrepanz, da einerseits unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie Fischerei die nicht mit den Erhaltungszielen vereinbar ist, von der einzelstaatlichen Behörde innerhalb von SAC-Gebieten nur ausnahmsweise zugelassen werden darf, andererseits aber Mitgliedstaaten unter der GFP keine Kompetenz haben Fischerei zu beschränken, die von Fischereifahrzeugen anderer Mitgliedstaaten ausgeht.

#### 3.5.4.2. Verpflichtung einer gemeinsamen Empfehlung mit bestimmtem Inhalt

Fraglich ist, ob zumindest dann, wenn eine gemeinsame Empfehlung abgegeben wird, diese inhaltlich den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 FFH-Richtlinie entsprechen muss. Art. 11 Abs. 2 GFP verweist

ausdrücklich auf das Vorliegen aller Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 1 GFP, und macht Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie damit ausdrücklich zum Gegenstand von der Art. 11 Abs. 2 GFP-Prüfung. Damit muss nach Willen des Gesetzgebers Art. 6 Abs. 3 GFP auch bei einer gemeinsamen Empfehlung und dem delegierten Rechtsakt beachtet werden. Darüber hinaus hat die EU nach Art. 11 Abs. 3 UA 2 GFP explizit zu überprüfen, ob die gemeinsame Empfehlung den Anforderungen des Art. 11 Abs. 1 GFP entspricht, so dass auch hier nach Art. 6 FFH-Richtlinie zum Prüfungsumfang der gemeinsamen Empfehlung gemacht wird. Letztlich ist die EU-Kommission unter Art. 11 Abs. 4 GFP dazu befugt in dringenden Fällen eigene Maßnahmen erlassen, welche nach Art. 11 Abs. 4 S. 2 GFP auf Maßnahmen zu beschränken sind, ohne welche die Verwirklichung der Ziele, die mit der Festlegung der Bestandserhaltungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der FFH-Richtlinie gefährdet wären. Auch dieser Wortlaut zeigt eindeutig, dass wenn eine gemeinsame Empfehlung zum Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen ergeht, diese den Voraussetzungen des Art. 6 FFH-Richtlinie entsprechen muss, was von der EU zu überprüfen ist. Wird die gemeinsame Empfehlung diesen Anforderungen nicht gerecht, kann die EU sogar eigene dringende Maßnahmen ergreifen.

Nach Ansicht eines Mitarbeiters des Directorate-General for Environment der EU (DG ENV) ist soll Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie aber nicht auf die gemeinsame Empfehlung anwendbar sein, da sich diese gerade mit der Verwaltung des Gebietes im Zusammenhang steht, und deshalb die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie nicht erfüllt. Diese Argumentation knüpft aber bei der Bestimmung der gemeinsamen Empfehlung fälschlicherweise an das Vorliegen eines Projekts an. Auf nationaler Ebene regelt Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie die Richtung der Zulassungsentscheidung für das zugrundeliegende Projekt Fischerei. Während das Projekt Fischerei nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung steht, dient die Zulassungsentscheidung der Verwaltung des Gebiets. Bei einer entsprechenden Anwendung auf die gemeinsame Empfehlung ergibt sich, dass die gemeinsame Empfehlung die Zulassungsentscheidung ist, welche das zugrundeliegende Projekt Fischerei regelt. Mithin statuiert Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, genaue wie auf nationaler Ebene, die Richtung der Zulassungsentscheidung in der gemeinsamen Empfehlung. Somit ist nicht die gemeinsame Empfehlung das Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie, sondern die Fischerei welche dadurch die Empfehlung geregelt wird.

Problematisch ist allerdings, dass eine Verpflichtung der Beschränkung von grundberührender Fischerei nicht direkt aus Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie abgeleitet werden kann, da diese Regelungen nur einschlägig sind, falls eine solche Tätigkeit zugelassen werden soll. Die gemeinsame Empfehlung lässt grundberührende Fischerei aber nur indirekt zu, da sie diese Tätigkeit nicht verbietet. Da die gemeinsame Empfehlung der einzelstaatlichen Behörden, welche grundberührende Fischerei nicht mit umfasst, diese Tätigkeit also ungeregelt lässt und damit zulässt, könnte an eine analoge Anwendung gedacht werden.

Ferner könnte überprüft werden, ob die vorgeschlagene Maßnahme, Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen ausreicht, um den natürlichen Lebensraumtypen der Doggerbank und die darin lebenden Schweinswale und Seehunde zu schützen. Angesichts der aufgezeigten Unvereinbarkeit dieser Tätigkeit mit den Erhaltungszielen des Gebietes liegen diesbezüglich schwere Zweifel vor.

### **Handlungsempfehlung: Gemeinsame Empfehlung und Art. 6 FFH-Richtlinie**

Diskussion mit den NGO über die analoge Anwendung von Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie auf die gemeinsame Empfehlung.

Ferner kann an ein Vorgehen gegen die gemeinsame Empfehlung, bzw. daraufhin ergehenden delegierten Verordnung gedacht werden, da die Maßnahmen nicht den Anforderungen an Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie entsprechen, da sie nicht ausreichen um einen adäquaten Schutz des Doggerbank-SAC und der darin lebenden Arten zu gewährleisten.

#### **3.5.4.3. Verpflichtung des Flaggenstaates grundberührende Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge in der deutschen Doggerbank nicht zuzulassen**

Der bisher vorgestellte Ansatz knüpft an die Verantwortlichkeit und ggf. Verpflichtung der Mitgliedstaaten Fischerei in ihren Hoheitsgewässern (Küstenmeer) und Gewässern unter ihrer Gerichtsbarkeit (AWZ) zu regulieren an (ratione loci). Ein weiterer Ansatzpunkt ist das Anknüpfen an die Verantwortlichkeit des Flaggenstaates für Aktivitäten von Fischereischiffen, welche unter ihrer Flagge segelt (ratione personae). Eine Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates für die Tätigkeiten von Fischereifahrzeugen welche unter der Flagge des Staates segeln, unabhängig davon, in welchem Staatsgebiet sie sich aufhalten, ergibt sich speziell aus Art. 58 Abs. 2, 92, 94 des 1982 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ).<sup>240</sup> Deutschland hat 1994 das SRÜ unterzeichnet, ratifiziert und in deutsches nationales Recht umgewandelt, so dass es an die Vorschriften des SRÜ gebunden ist.<sup>241</sup> Auch die EU ist seit 1998 Vertragspartei des SRÜ.<sup>242</sup>

##### **3.5.4.3.1. Verantwortlichkeit des Flaggenstaates für Fischereifahrzeuge in fremden AWZ**

Gem. Art. 92 Abs. 1 SRÜ, fahren Schiffe unter der Flagge eines einzigen Staates und unterstehen auf Hoher See seiner ausschließlichen Hoheitsgewalt. Die Anwendbarkeit der Flaggenstaatverantwortlichkeit auch auf die AWZ ist durch den Verweis in Art. 58 (2) SRÜ auf Art. 92, 94 SRÜ speziell normiert.<sup>243</sup> Jeder Staat übt nach Art. 94 Abs. 1 und Abs. 2 SRÜ seine Hoheitsgewalt und Kontrolle nach seinem innerstaatlichen Recht über die seine Flagge führenden Schiffe sowie dessen Kapitän, Offiziere und Besatzung wirksam

---

<sup>240</sup> United Nations Treaty Series (UNTS), Vol. 1833, No. I-31363; Bundesgesetzblatt (BGBl.) II 1994, p. 1799; Guilfoyle, in: Proelss, UNCLOS Commentary (2017), Art. 92, mn. 2.

<sup>241</sup> Gesetz zu dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982, BGBl. II 1994, p. 1799; Gesetz zur Ausführung des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982; Übereinkommens vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens, BGBl. I 1995, p. 778; Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982, BGBl. II 1994, p. 2566.

<sup>242</sup> EU Rat, 98/392/EC: Council Decision of 23 March 1998 concerning the conclusion by the European Community of the United Nations Convention of 10 December 1982 on the Law of the Sea and the Agreement of 28 July 1994 relating to the implementation of Part XI thereof.

<sup>243</sup> Guilfoyle, in: Proelss, UNCLOS Commentary (2017), Art. 92, mn. 2.

aus. Die Normierung der Flaggenstaatverantwortlichkeit war und ist notwendig, um für Ordnung auf Hoher See zu sorgen und sicherzustellen, dass Schiffe auch in Gebieten, die keiner Gerichtsbarkeit unterliegen dem Recht unterworfen sind.<sup>244</sup> Die Flaggenstaatverantwortlichkeit erlaubt mithin Schiffe auch außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes zu kontrollieren, unabhängig davon in welcher seerechtlichen Zone und in welchem Staatsgebiet es sich aufhält. Damit trifft die Flaggenstaatverantwortlichkeit die Mitgliedstaaten auch in Hinblick auf Aktivitäten ihrer Fischereifahrzeuge in Gewässern anderer Mitgliedstaaten. Diese Verpflichtung wurde auch vom Internationalen Seegerichtshof in seinem Rechtsgutachten über die Verantwortlichkeit von Drittstaaten, welche in der AWZ von anderen Staaten fischen, bestätigt und dargelegt, dass die Verantwortlichkeit des Küstenstaates in seiner AWZ andere Staaten nicht von ihrer Verantwortung über ihre eigenen Schiffe in fremden AWZs befreit.<sup>245</sup> Insbesondere trifft nach dem Seegerichtshof den Flaggenstaat eine Verantwortlichkeit für seine Schiffe, internationale Verpflichtung die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren, welche in jeder seerechtlichen Zone, auch in fremden AWZs, anwendbar ist.<sup>246</sup>

#### 3.5.4.3.2. Flaggenstaatverantwortlichkeit und GFP

Innerhalb der EU haben die Mitgliedstaaten eine geteilte Zuständigkeit für die GFP und die FFH-Richtlinie auf die EU übertragen. Die Übertragung der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten auf die EU, kann die Mitgliedstaaten aber nicht von ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung unter dem SRÜ befreien. Ferner hat sich auch die EU den Regelungen des SRÜ unterworfen. Damit gilt die Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates über Schiffe, die unter seiner Flagge segeln auch für Fischereifahrzeuge der Mitgliedstaaten der EU in allen Unionsgewässern. Die Fischereifahrzeuge der Mitgliedstaaten operieren also weiterhin unter der Gerichtsbarkeit ihres Flaggenstaates, auch wenn sie in der AWZ eines anderen Mitgliedstaates fischen. Dies wird auch von der EU bestätigt, welche in ihrer Beitrittserklärung zum SRÜ ausdrücklich feststellt, dass der Beitritt der EU zum SRÜ gerade nicht die Mitgliedstaaten von ihrer Verpflichtung befreit Gerichtsbarkeit über ihre Schiffe auszuüben, wobei sie das Gemeinschaftsrecht zu beachten haben.<sup>247</sup> Ferner setzt Art. 19 Abs. 1 GFP fest, dass Mitgliedstaaten ausdrücklich Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände in Unionsgewässern (unabhängig davon ob eigene oder fremde Gewässer) verabschieden können, wenn diese Maßnahme nur für Fischereifahrzeuge unter der eigenen Flagge gelten, sie mit Art. 2 GFP vereinbar sind und ebenso streng wie die Maßnahmen des Unionsrechts sind. Da die Maßnahmen unter Art. 19 GFP nur eigene Fischereifahrzeuge betreffen, sieht Art. 19 GFP ferner keinen Konsultationsprozess mit den

---

<sup>244</sup> Guilfoyle, in: Proelss, UNCLOS Commentary (2017), Art. 92, mn. 1.

<sup>245</sup> ITLOS, Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015, p. 34, para. 108.

<sup>246</sup> ITLOS, Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015, p. 34, para. 111.

<sup>247</sup> „Nevertheless, in respect of measures relating to the exercise of jurisdiction over vessels, flagging and registration of vessels and the enforcement of penal and administrative sanctions, competence rests with the Member States whilst respecting Community law.“ (EU Anhang zur Beitrittserklärung zum SRÜ, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#EndDec)).

anderen Mitgliedstaaten, sondern lediglich eine diesbezügliche Informationspflicht vor.

In seinem sachlichen Anwendungsbereich knüpft Art. 19 GFP an die Erhaltung der Fischbestände an. Das erschöpft die Flaggenstaatverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten über ihre Fischereifahrzeuge aber im Rahmen ihrer geteilten Zuständigkeit weitere Schutzmaßnahmen für die Meeresumwelt zu ergreifen nicht aus, da die EU keine ausschließliche Zuständigkeit hinsichtlich aller fischerei- und meeresschutzrechtlichen Aspekte hat, sondern die GFP und FFH-Richtlinie auf einer geteilten Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten beruht. Die Anwendung der FFH-Richtlinie ist durch Art. 19 GFP mithin nicht erschöpft, so dass sich die Frage nach der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für Fischereifahrzeuge unter ihrer Flagge und der FFH-Richtlinie stellt.

#### 3.5.4.3.3. Flaggenstaatverantwortlichkeit und Art. 6 FFH-Richtlinie

In diesem Lichte könnte Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, grundberührende Fischerei im Bereich der Doggerbank nur ausnahmsweise zuzulassen, so ausgelegt werden, dass die Verpflichtung nicht an SAC-Gebiete innerhalb von Gewässern unter eigenen Hoheitsgewalt anknüpft, sondern nur an das Vorhandensein eines SAC-Gebietes generell. Demnach dürfen Mitgliedstaaten Fischerei eigener Fischereifahrzeuge innerhalb von SAC-Gebieten, ob in eigenen oder fremden Hoheitsgebieten, nicht zulassen.<sup>248</sup>

Nach dieser Ansicht wären Staaten somit verpflichtet, Projekte, die nicht mit den Erhaltungszielen von SACs vereinbar sind, nicht zuzulassen, unabhängig davon, ob sich das SAC im eigenen oder fremden Hoheitsgewässer oder Gewässer mit Hoheitsbefugnissen oder unter der Gerichtsbarkeit anderer Mitgliedstaaten befindet. Damit wären alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, grundberührende Fischerei von ihren eigenen Fischereifahrzeugen in der deutschen Doggerbank-SAC nicht zuzulassen, da sie nicht den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie entspricht. Für diese Auslegung spricht auch der Sinn und Zweck von SAC-Gebieten, welche nicht dem Schutz von Gebieten von nationaler Bedeutung, sondern dem Schutz von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 3 Abs. 2 FFH-Richtlinie) dienen. Folgenotwendig würde diese Argumentation zu dem Schluss führen, dass Mitgliedstaaten nicht nur dazu verpflichtet sind eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen, wenn eigene Fischereifahrzeuge in eigenen SACs fischen wollen, sondern auch für den Fall, dass eigene Fischereifahrzeuge in den SAC-Gebieten anderer Mitgliedstaaten fischen wollen.

Eine solche Auslegung würde gerade für die Fälle, in welchen der Notifizierungsprozess und gemeinsame Empfehlung nach Art. 11 Abs. 2 GFP zu erheblichen Hürden in der Praxis führt, helfen sicherzustellen, dass eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des SAC-Gebietes durchgeführt wird, bevor Aktivitäten begonnen werden. Offensichtlich birgt auch dieser Ansatz gewisse Hürden, da etwa jeder Staat zu einer unterschiedlichen Einschätzung bei der Verträglichkeitsprüfung kommen könnte. Eine solche Diskrepanz ist aber auch unter Art. 19 GFP und der Flaggenstaatverantwortlichkeit unter Art. 92, 94 SRÜ nicht

---

<sup>248</sup> Appleby/Harrison (2019), S. 15.



ausgeschlossen und muss hingenommen werden. Ferner könnte die Verpflichtung des Mitgliedstaates eine Verträglichkeitsprüfung für jede einzelne Fangerlaubnis der eigenen Fischereifahrzeuge in SAC-Gebieten anderen Mitgliedstaaten durchführen zu müssen, einen Anreiz dafür darstellen an einer einheitlichen gemeinsamen Empfehlung für dieses Gebiet mitzuwirken.<sup>249</sup>

Die Interpretation, dass Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Flaggenstaatverantwortlichkeit eine Verträglichkeitsprüfung von Fischereiprojekten eigener Fischereifahrzeuge in den SAC-Gebieten in anderen Mitgliedstaaten durchführen müssen, schließt die Diskrepanz und Regelungslücke, dass Staaten unter der FFH-Richtlinie dazu verpflichtet sind, Fischerei die nicht mit den Erhaltungszielen vereinbar ist nicht zuzulassen, und andererseits unter Art. 11 Abs. 2 GFP hierzu keine Kompetenz haben.

Gegen dies Auslegung kann angeführt werden, das Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie an die Gebiete nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie anknüpft.<sup>250</sup> Die Festlegung von Erhaltungszielen nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie kann nur Gebiete in eigenen Hoheitsgewässern umfassen, da ansonsten keine Hoheitsbefugnisse des Mitgliedstaates bestehen, solche Maßnahmen zu erlassen. Damit ist auch der Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie an eigene SAC-Gebiete beschränkt.

Das Vorhandensein eines Plans und Projektes unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie knüpfen, nach Ansicht der EU-Kommission, nicht per se an die Art des Plans oder Projekts an, sondern an den Umstand, ob das Vorhaben dazu geeignet ist das Gebiet zu beeinträchtigen.<sup>251</sup> Ferner muss der Begriff Projekt inhaltlich sowie örtlich weit ausgelegt werden (siehe: Weite Auslegung von Plan und Projekt, S. 20) und umfassen sogar Tätigkeiten, die außerhalb des SAC-Gebiets liegen, dieses aber beeinträchtigen können.<sup>252</sup> Um einen effektiven Rechtsschutz der FFH-Richtlinie zu gewährleisten, muss die Verantwortlichkeit SAC Gebiete zu schützen damit über das eigne Hoheitsgebiet hinausgehen und die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, SAC Gebiete zu schützen, egal in welchem Hoheitsgewässer oder Gewässer unter der Hoheit oder Gerichtsbarkeit eines Staates sie sich befinden.

***Handlungsempfehlung: Verpflichtung der Mitgliedstaaten eigene Projekte in fremden SAC-Gebieten nicht zuzulassen***

Dieser Punkt sollte weiter mit den Mitgliedern der anderen NGOs diskutiert werden, um zu einem ergiebigen Ergebnis zu gelangen. Bei einer Bejahung dieser Ansicht, könnte ein Vertragsverletzungsverfahren gegen jeden anderen Mitgliedstaat durchgeführt werden, der keine Verträglichkeitsprüfung durchgeführt hat, bevor er eigenen Fischereifahrzeugen die Erlaubnis erteilt hat im Gebiet der deutschen Doggerbank zu fischen.

---

<sup>249</sup> Appleby/Harrison (2019), S. 16.

<sup>250</sup> EU-Kommission, Managing Natura 2000 Sites, S. 31.

<sup>251</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites, S. 32; EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32.

<sup>252</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32; EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 24 ff.; EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 122 bis 124; Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 7; Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 4.

#### 3.5.4.4. Verpflichtung einen delegierten Rechtsakt zu erlassen

Eine weitere Frage ergibt daraus, ob die EU bei dem Erlass ihres delegierten Rechtsaktes oder sogar der Festsetzung der Fangquoten an Art. 6 FFH-Richtlinie gebunden ist, ob Art. 6 FFH-Richtlinie also auch dazu geeignet ist die EU-Kommission zu binden.

##### **Handlungsempfehlung: Fangquoten**

Hinsichtlich der Fangquoten ist problematisch, dass sich die Festsetzung von Fangquoten nicht auf SACs beschränkt, sondern Unionsgewässer im Ganzen betrifft.

Die Verweisung von Art. 11 Abs. 2 GFP auf die Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie spricht dafür, dass auch die EU-Kommission bei der Erarbeitung ihrer Maßnahmen an die Voraussetzungen des Art. 6 FFH-Richtlinie gebunden ist.

Die EU-Kommission erlässt die vorgeschlagene Maßnahme gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 1, S. 3, Art. 18 Abs. 3, Art. 46 GFP unter Berücksichtigung der verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten innerhalb von drei Monaten nach Eingang des vollständigen Antrags durch delegierten Rechtsakt oder Durchführungsrechtsakte, sofern die Empfehlung mit der einschlägigen Bestandserhaltungsmaßnahme vereinbar ist. Daraus folgt, dass die EU nach Art. 18 Abs. 3, Art. 11 Abs. 2 S. 2 GFP vor Erlass des delegierten Rechtsakts oder Durchführungsrechtsakt, die gemeinsame Empfehlung auf Vereinbarkeit mit der Bestandserhaltungsmaßnahme nach Art. 11 Abs. 2, 1 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie prüfen muss.

Liegt keine oder keine den Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 3, Abs. 1 GFP, Art. 6 FFH-Richtlinie genügende gemeinsame Empfehlung vor, ist die EU-Kommission unter Art. 11 Abs. 4 GFP dazu befugt in dringenden Fällen eigene Maßnahmen erlassen, welche nach Art. 11 Abs. 4 S. 2 GFP auf Maßnahmen zu beschränken sind, ohne welche die Verwirklichung der Ziele, die mit der Festlegung der Bestandserhaltungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der FFH-Richtlinie gefährdet wären.

Das zeigt, dass die EU bei der Prüfung der gemeinsamen Empfehlung und zum Erlass ihres delegierten Rechtsaktes, die Voraussetzungen des Art. 6 FFH-Richtlinie beachten muss. Wie bei der gemeinsamen Empfehlung, ergibt sich die Problematik, dass die delegierte Verordnung grundberührende Fischerei nicht direkt zulässt, sondern keine Regelungen hierzu enthält. Es käme also nur eine analoge Anwendung in Betracht, wenn man der Ansicht ist, dass die Nichtregelung von grundberührender Fischerei einer Zulassung entspricht. Andernfalls ist eine Überprüfung des delegierten Rechtsaktes auf seine Vereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie beschränkt, also darauf, ob die Beschränkung von Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen ausreichend ist, um den Schutz der Doggerbank als Habitat nach Anhang I und der darin lebenden Arten zu gewährleisten. Der EuGH spricht sich hierzu restriktiv aus, mit der Begründung, dass es im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen sei, dass der delegierte Rechtsakt nicht

alleine dazu geeignet ist, das Ziel des Schutzes des FFH-Gebiets zu erreichen, sondern hierzu nur zusammen mit anderen Maßnahmen einen Beitrag leistet.<sup>253</sup> Es müsste in diesem Rahmen also gelingen nachzuweisen, dass nur ein Verbot grundberührender Fischerei ausreichend ist, um die Doggerbank zu schützen.

Ein Vorgehen gegen die delegierte Verordnung der EU-Kommission mittels Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV birgt ferner die Gefahr, dass mit Aufhebung der delegierten Verordnung sogar weniger Schutz als zuvor besteht. Client Earth hat bereits untersucht, ob sich ein Vorgehen gegen einen delegierten Rechtsakt der EU unter Art. 10 der Aarhus Verordnung empfehlen würde und führt an, dass es problematisch sei, dass der EuGH der Ansicht ist, dass verschiedene Maßnahmen ergriffen werden können, um die Ziele der Unionsvorschriften nach Art. 11 Abs. 1 GFP zu erreichen. Entsprechend müsste untersucht werden, ob ein Verbot grundberührender Fischerei das einzige Ziel ist, um den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen der Doggerbank und den geschützten Arten nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie zu entsprechen.<sup>254</sup> Dennoch ist es auch aus Sicht von Client Earth angezeigt dahingehende Argumentationen zu untersuchen.<sup>255</sup>

Für den Fall, dass eine gemeinsame Empfehlung mit dem entsprechenden Inhalt vorliegt, die EU-Kommission dieser mit ihrem delegierten Rechtsakt nicht nachkommt, kann an das Rechtsmittel einer Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV gedacht werden (falls die EU gar nicht handelt) oder eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV gegen den delegierten Rechtsakt, falls dieser nicht ausreichend ist.

### 3.5.5. Eigener Vorschlag der EU bei fehlender gemeinsamer Empfehlung

Wenn keine gemeinsame Empfehlung oder keine fristgerechte oder den inhaltlichen Anforderungen entsprechende Empfehlung vorgelegt wird, kann die EU-Kommission gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 2, Art. 18 Abs. 6 GFP einen eigenen Vorschlag entsprechend des AEUVs vorlegen. Hierzu hat die EU nach Art. 11 Abs. 3 Abs. 2 UAbs. 1, S. 3, Art. 26 GFP die verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten berücksichtigen und die zuständigen wissenschaftlichen Gremien zu konsultieren, wobei der Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF)<sup>256</sup> gegebenenfalls gehört wird.

Auch hier ergibt sich die Frage, ob die EU bei Erlass einer eigenen Maßnahme an die Voraussetzungen des Art. 6 FFH-Richtlinie gebunden ist. Dagegen spricht, dass Art. 6 FFH-Richtlinie sich in seinem Wortlaut explizit an die Mitgliedstaaten richtet, auf die EU also nur analog anwendbar wäre. Für eine analoge Anwendung spricht die aufgezeigte Regelungslücke aufgrund der Diskrepanz von FFH-Richtlinie und GFP. Ferner hat die EU nach Art. 11 Abs. 3 UA 2 GFP explizit zu überprüfen, ob die gemeinsame Empfehlung

---

<sup>253</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, C-683/16, para. 49.

<sup>254</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16.

<sup>255</sup> Client Earth, Dogger Bank Legal Research Note.

<sup>256</sup> Der mit dem Beschluss 2005/629/EG der Kommission (Beschluss 2005/629/EG der Kommission vom 26. August 2005 zur Einsetzung eines wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlichen Fischereiausschusses, ABl. L 225 vom 31.8.2005, S. 18) eingesetzte wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Fischereiausschuss „Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries“ (STECF).

den Anforderungen des Art. 11 Abs. 1 GFP entspricht und mithin mit Art. 6 FFH-Richtlinie vereinbar ist. Problematisch könnte aber sein, dass es neben einem Verbot grundberührender Fischerei auch noch andere Maßnahmen geben kann, um Art. 6 FFH-Richtlinie zu erfüllen, so dass die Maßnahme der EU nicht gezwungenermaßen ein solches Verbot enthalten muss. Genügt der delegierte Rechtsakt den Anforderungen nicht, kann jedenfalls Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV erhoben werden.

### 3.5.6. Erlass eigener Maßnahmen in dringenden Fällen

In dringenden Fällen kann die EU-Kommission ferner nach Art. 11 Abs. 4 GFP Maßnahmen erlassen, ohne welche die Verwirklichung der Ziele, die mit der Festlegung der Bestandserhaltungsmaßnahmen nach den in Art. 11 Abs. 1 GFP genannten Richtlinien im Zusammenhang stehen, und die Absichten der Mitgliedstaaten gefährdet wären. Die Maßnahme gilt nach Art. 11 Abs. 5 GFP höchstens für einen Zeitraum von 12 Monaten. Welcher um höchstens 12 weitere Monate verlängert werden kann. Gem. Art. 11 Abs. 4, S. 2 GFP, sind diese Maßnahmen ausdrücklich auf solche zu beschränken, welche zur Erfüllung von Art. 6 FFH-Richtlinie notwendig sind. Auch spricht dafür, dass die EU selbst an die FFH-Richtlinie gebunden ist.

### ***Handlungsempfehlung: Untätigkeits- und Nichtigkeitsklage gegen EU***

Wurde eine gemeinsame Empfehlung der Mitgliedstaaten abgegeben, so hat die EU-Kommission gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 1, S. 3, Art. 18 Abs. 3, Art. 46 GFP innerhalb einer Frist von drei Monaten einen delegierten Rechtsakt zu erlassen. Kommt die EU dieser Verpflichtung nicht nach könnte an ein Rechtsmittel wie die Untätigkeitsklage gegen die Kommission gedacht werden. Bleibt die EU-Kommission mit ihrem delegierten Rechtsakt hinter der gemeinsamen Empfehlung zurück, oder überprüft sie die gemeinsame Empfehlung nicht dahingehend, dass sie die Verpflichtungen des Art. 6 FFH-Richtlinie entspricht, kommt eine Nichtigkeitsklage gegen die EU in Betracht.

### 3.5.7. Bestandserhaltungsmaßnahme mit Drittstaatinteresse

Gilt die Bestandserhaltungsmaßnahme nach Art. 18 Abs. 4 GFP für einen spezifischen Fischbestand, der mit Drittländern geteilt und von multilateralen Fischereiorganisationen oder im Rahmen von bilateralen oder multilateralen Übereinkünften bewirtschaftet wird, so ist die Union bestrebt, mit den jeweiligen Partnern die Maßnahmen, die zur Erreichung der in Art. 2 GFP genannten Ziele notwendig sind, zu vereinbaren. Hierbei handelt es sich um kumulative Voraussetzungen, also ein Drittland und multilaterale Fischorganisation.

### 3.5.8. Widerspruchsrecht Europäisches Parlament und Rat

Ein weiteres Hindernis für einen effektiven Schutz der Doggerbank im Rahmen des Notifizierungsprozess, ergibt sich daraus, dass selbst wenn eine Maßnahme im Wege delegierten Rechtsaktes durch die EU getroffen wird, das Parlament und der Rat nach Art. 46 Abs. 5 GFP widersprechen dürfen. Es nicht geregelt, welche Art von Einwänden das Europäische Parlament und der Rat gegen delegierte Rechtsakte, die aufgrund von Art. 11 Abs. 2 GFP erlassen wurden, erheben kann. Eine weite Auslegung lässt eine unkontrollierte Breite von Einwänden zu; dies würde aber in der Tat zu einem willkürlichen Prozess und dazu führen, dass das Europäische Parlament und der Rat über das europäische Sekundärrecht gestellt wären; eine konforme Auslegung müsste also zu dem Ergebnis führen, dass auch Europäisches Parlament und Rat mit den Einwänden an das vorliegend er Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 11 Abs. 1 GFP, Art. 6 FFH-Richtlinie gebunden sind.

### 3.5.9. Zwischenergebnis

Zusammenfassend ist ein Verbot grundberührender Fischerei eine Bestandserhaltungsmaßnahme i.S.d. Art. 7 Abs. 1 lit. j, Abs. 2 lit. c GFP. Grundberührende Fischerei ist ein Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie. Aufgrund der erheblichen Einwirkungen auf den Meeresboden, die Habitatstrukturen und das Ökosystem durch Überfischung von Ziel- und Nichtzielarten ist grundberührende Fischerei nicht mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC als Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser und zum Schutz der Schweinswale und Seehunde nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2, Abs. 4 NSGD-gbV vereinbar ist. Deshalb muss der Mitgliedstaat bei der Genehmigung der entsprechenden Fischereitätigkeit nachweisen, dass es die erforderlichen Prüfungen nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie beachtet hat. Das Zulassungsverfahren nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie (§ 34 BNatSchG) ist als aufgedrängte Prüfung im Rahmen der Zulassung des Projektes mitzuprüfen. Mithin ist diejenige Behörde zuständig, die nach den maßgeblichen fachrechtlichen Vorschriften über die Zulassung des Projekts zu befinden hat. Nach §§ 15 Abs. 3 Nr. 2 und Nr. 3, 3 Abs. 1 S. 1 SeeFischG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung 1224/2009/EG bedarf die gewerbsmäßige Fischerei einer Fanglizenz, die nach § 3 Abs. 3 SeeFischG von der BLE erteilt werden kann, wobei die Entscheidung nach § 58 Abs. 1 S. 2 BNatSchG im Benehmen mit dem BfN zu treffen ist.

Folglich kann jede einzelne von der BLE erteilte Fangerlaubnis für grundberührende Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge in dem Doggerbank-SAC überprüft werden, wobei das BLE die Beweislast trägt, dass die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie eingehalten wurden (die Fischerei mit den Erhaltungszielen vereinbar ist, eine positive Verträglichkeitsprüfung vorliegt, oder bei einem negativen Ergebnis die Öffentlichkeit angehört wurde, keine Alternativen vorhanden sind und Ausgleichsmaßnahmen getroffen wurde. Kann das BLE diese Voraussetzungen nicht nachweisen, war die Erteilung der Fangerlaubnis nicht rechtmäßig und kann mittels Anfechtungsklage angefochten werden. Dies würde einen sehr medienwirksamen und großen Verwaltungsaufwand verursachen.

Das BMEL ist nach Art. 11 Abs. 1 GFP, § 15 Abs. 3 Nr. 3 SeeFischG ferner zuständig Bestandserhaltungsmaßnahmen für eigene Fischereifahrzeuge, wie das Verbot grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC, durch Rechtsverordnung zu erlassen. Hierzu ist es aber nicht verpflichtet. Sofern dargelegt werden kann, dass ein Verbot grundberührender Fischerei die einzige Maßnahme ist, um einen guten Erhaltungszustand des Doggerbank-SAC zu erreichen, könnte sich eine solche Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie ergeben.

Auch wenn aus Art. 11 Abs. 1 GFP keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten abgeleitet werden kann Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen, könnte es angesichts des Ergebnisses, das jede erteilte Fangerlaubnis, welche nicht den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie entspricht rechtswidrig ist, im Interesse der Bundesrepublik stehen, grundberührende Fischerei in SAC-Gebieten generell zu verbieten, anstatt Gefahr zu laufen, dass jede einzelne Fangerlaubnis angefochten wird (Verwaltungsaufwand, Medienwirksamkeit). Während Deutschland dieses Verbot nur für eigene Fischereifahrzeuge erlassen darf, stellt es dennoch einen Anreiz dar, sich auch effektiver für eine gemeinsame Empfehlung einzusetzen, um auch grundberührende Fischerei von anderen Mitgliedstaaten mit Bewirtschaftungsinteressen zu regulieren.

Dies ist der Fall, da der Mitgliedstaat nach Art. 11 Abs. 2 GFP keine Kompetenz hat, Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen, welche die Bewirtschaftungsinteressen andere Mitgliedstaaten berühren. In einem solchen Fall wechselt die Kompetenz auf die EU-Kommission, die die Bestandserhaltungsmaßnahme auf Antrag durch delegierten Rechtsakt erlässt, der auf einer gemeinsamen Empfehlung der Mitgliedstaaten beruht. In der Praxis erschwert dieser Prozess den Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen erheblich. Zum ist die Erarbeitung einer gemeinsamen Empfehlung aufgrund divergierender Fischerei- und Naturschutzinteressen der Mitgliedstaaten sehr schwierig. Zum anderen bereitet der Erlass der Maßnahme innerhalb der EU-Kommission Probleme, selbst wenn eine Empfehlung vorliegt. Letztlich macht auch die Möglichkeit des EU-Parlaments und des Rates nach Art. 46 Abs. 3 GFP Einwände zu erheben, den Erlass eines delegierten Rechtsaktes willkürlich und träge.<sup>257</sup>

Im Rahmen des Erlass des delegierten Rechtsaktes, ist die EU Kommission verpflichtet zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 2, Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie vorliegen. Die gemeinsame Empfehlung von Deutschland und den fünf Mitgliedstaaten mit Bewirtschaftungsinteresse (Belgien, Dänemark, Frankreich, Niederlande und Schweden) für Fischerei in der Doggerbank vom 17. Juni 2021 enthält keine Empfehlung für grundberührende Fischerei, sondern ist auf Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen beschränkt. Entsprechend beschränkt sich die delegierte Verordnung der EU vom 08. Dezember 2022 für die Doggerbank auf diese Fischereimethoden. Da grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie nicht zugelassen werden kann, stellt sich die Frage, ob die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sind eine gemeinsame Empfehlung abzugeben, welche den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie entspricht und ob auch der delegierte Rechtsakt der EU diesen Anforderungen entsprechen muss.

---

<sup>257</sup> Appleby/Harrison (2019), S. 11.

Nach dem Wortlaut des Art. 11 Abs. 2 und Abs. 1 GFP haben Mitgliedstaaten das Recht, sind aber nicht verpflichtet, Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen. Wird eine Bestandserhaltungsmaßnahme erlassen, könnte diskutiert werden, dass sie den Anforderungen nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie entsprechen muss. Dies ergibt sich daraus, dass die gemeinsame Empfehlung zwar nicht eine direkt eine Zulassung von grundberührender Fischerei darstellt, diese aber aufgrund fehlender Regulierung indirekt zulässt. Zudem muss bei der Bestimmung des Vorliegens eines Projektes, welches steht i.S.d Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie nicht im Zusammenhang mit der Verwaltung des Gebietes, darauf abgestellt werden, dass nicht die Empfehlung selbst das Projekt ist, sondern wie das einzelstaatliche Verfahren eine solches Projekt zulassen soll; wie die mitgliedstaatliche Zulassung muss die gemeinsame Empfehlung deshalb Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie beachten. Die EU hat im Rahmen ihres delegierten Rechtsaktes nach Art. 11 Abs. 3 UA 2 GFP explizit zu prüfen, ob die gemeinsame Empfehlung der Verpflichtung der Staaten aus Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie nachkommt; tut sie das nicht, kann die EU nach Art. 11 Abs. 3 UA 2 GFP einen eigenen Vorschlag machen oder nach Art. 11 Abs. 4 GFP eigene dringende Maßnahmen erlassen, um diesen Schutz zu gewährleisten. Dies zeigt, dass im Rahmen des Erlasses des delegierten Rechtsaktes die Voraussetzungen des Art. 6 FFH-Richtlinie zu überprüfen sind. Selbst wenn man nicht der Meinung folgt, dass die gemeinsame Empfehlung der eingeschränkten Zulassungsfähig von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie unterliegt, muss die gemeinsame Empfehlung zumindest den Anforderungen des Art 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie entsprechen. Sie muss also ausreichend sein, um das Habitat der Doggerbank und der darin lebenden Arten zu schützen. Das ist nach hier vertretener Ansicht bei einem Fehlendem Verbot grundberührender Fischerei nicht gegeben (andere Ansicht vertretbar). Die EU-Kommission hätte feststellen müssen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen zum Schutz der Doggerbank nicht ausreichen, um die Doggerbank als Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser (Habitat Code 1110) und die darin vorkommenden Schweinswale und Seehunde zu schützen. Da die gemeinsame Empfehlung nicht ausreicht, kann die EU einen eigenen Vorschlag machen, welcher den Verpflichtungen aus Art. 6 FFH-Richtlinie nachkommt; die EU weist darauf hin, dass es neben einem Verbot grundberührender Fischerei andere Maßnahmen geben kann, um Art. 6 FFH-Richtlinie zu erfüllen, so dass diese Maßnahme nicht gezwungenermaßen ein solches Verbot enthalten muss. Genügt der delegierte Rechtsakt den Anforderungen nicht, kann Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV erhoben werden.

Der delegierte Rechtsakt der EU ist nach Art. 11 Abs. 3, UAbs. 1, S. 3, Art. 18 Abs. 3, Art. 46 GFP unter Berücksichtigung der verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten innerhalb von drei Monaten nach Eingang des vollständigen Antrags zu erlassen. Bei einem nicht rechtzeitigen kann Untätigkeitsklage gem. Art. 265 AEUV erhoben werden.

Obwohl die Staaten nicht dazu verpflichtet sind eine gemeinsame Empfehlung abzugeben, sind sie nach der hier vertretenen Ansicht aber im Rahmen der Flaggenstaatverantwortlichkeit nach Art. 58 Abs. 2, 94, 92 SRÜ dazu verpflichtet Fischerei von eigenen Fischereifahrzeugen sowohl in eigenen als auch fremden SAC-Gebieten nur zuzulassen, wenn die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie erfüllt sind. Damit sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet, Fischerei von eigenen Fischereifahrzeugen in der deut-

schen Doggerbank nur zuzulassen, wenn zuvor eine Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie durchgeführt wurde. Diskrepanzen, die sich aufgrund der verschiedenen Auslegungen innerhalb der Mitgliedstaaten ergeben sind hinzunehmen; verstößt ein Mitgliedstaat gegen diese Verpflichtung, kann ein Vertragsverletzungsverfahren angestoßen werden.

### **3.6. Weitere Maßnahmen nach der GFP**

Während die Regelung des Art. 11 GFP an das Vorhandensein eines SAC-Gebietes unter der FFH-Richtlinie anknüpft, sieht die GFP weitere Maßnahmen zur Beschränkung von Fischerei in den Unionsgewässern, unabhängig von dem Schutzstatus des Gebietes vor. Insgesamt ergibt sich für alle diese Maßnahmen aber die Problematik, dass, um ein Verbot grundberührender Fischerei innerhalb der Doggerbank zu erreichen, dann spezifisch nachgewiesen werden muss, dass gerade die grundberührende Fischerei im Bereich der Doggerbank dazu führt, dass die Ziele der GFP etwa unter Art. 2 Abs. 2 UA 2 GFP, die Populationen der befischten Arten oberhalb des Niveaus des MSY zu halten, nicht eingehalten werden kann.

#### **3.6.1.1. Sofortmaßnahmen eines Mitgliedstaates nach Art. 13 GFP**

Ist die Erhaltung biologischer Meeresschätze oder des Meeresökosystems im Zusammenhang mit Fischereitätigkeiten in Gewässern unter der Hoheit oder der Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaats nachweislich ernsthaft bedroht und sofortiges Handeln erforderlich, so kann dieser Mitgliedstaat gem. Art. 13 GFP Sofortmaßnahmen zur Minderung dieser Bedrohung erlassen. Diese Maßnahmen müssen mit den Zielen des Art. 2 GFP vereinbar sein und dürfen nicht weniger streng sein als die entsprechenden Maßnahmen im Unionsrecht. Die Sofortmaßnahmen sind für höchstens drei Monate anwendbar.

#### **3.6.1.2. Verpflichtung der EU nach Art. 6 GFP Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen**

Gem. Art. 6 Abs. 1 GFP erlässt die EU zur Verwirklichung der Ziele der GFP bezüglich der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Meeresschätze gem. Art. 2 GFP die in Art. 7 GFP festgelegten Bestandserhaltungsmaßnahmen. Anders als Art. 11 GFP, in welchem nur ein Recht besteht, Bestandserhaltungsmaßnahmen zu ergreifen, statuiert Art. 6 GFP mithin eine entsprechende Verpflichtung, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind.

Gem. Art. 2 Abs. 1 GFP soll die GFP sicherstellen, dass Fischereitätigkeiten langfristig umweltverträglich sind und setzt sich bei der Nutzung der biologischen Meeresschätze gem. Art. 2 Abs. 2 UA 2 GFP das Ziel, die Populationen fischereilich genutzter Arten in einem Umfang wiederherzustellen und zu erhalten, der oberhalb des Niveaus liegt, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht. Um das Ziel zu verwirklichen, die Fischpopulationen schrittweise wiederaufzufüllen und oberhalb eines Niveaus der Biomasse zu



halten, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht, wird der Grad der Befischung nach Art. 2 Abs. 2 UA 2 GFP soweit möglich bis 2015 und unter allen Umständen schrittweise für alle Bestände bis spätestens 2020 erreicht. Gem. Art. 2 Abs. 3 GFP stellt die GFP durch Anwendung des ökosystembasierten Ansatzes bei der Bestandsbewirtschaftung sicher, dass die negativen Auswirkungen der Fischerei auf das Meeresökosystem auf ein Mindestmaß reduziert werden, und bemüht sich dafür zu sorgen, dass eine Verschlechterung der Meeresumwelt durch Fischereitätigkeiten vermieden wird.

Damit ist die EU gem. Art. 2 Abs. 2 UA GFP, „unter allen Umständen“ dazu verpflichtet, den Grad der Befischung bis 2020 soweit durch Bestandserhaltungsmaßnahmen zu regulieren, der dazu führt, dass Fischpopulationen schrittweise wiederaufgefüllt werden und oberhalb eines Niveaus der Biomasse gehalten wird, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht.

***Handlungsempfehlung: Population der befischten Arten unter dem MSY***

Um eine Verpflichtung der EU zu statuieren, dass grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC unter Art. 6 GFP verboten werden muss, muss nachgewiesen werden, dass grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC dazu führt, dass die Population der befischten Arten unterhalb des MSY liegen. Art. 6 GFP ist in allen Unionsgewässern, auch außerhalb von SAC-Gebieten anwendbar. Es könnte schwierig sein zu beweisen, dass gerade die grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC dazu führt, dass die Population unterhalb des MSY liegt, so dass die EU grundberührende Fischerei in diesem Bereich regulieren muss.

#### **4. Nationale Regelungen**

Für die Ausweisung von Meeresschutzgebieten in der deutschen AWZ sind nach § 56 Abs. 1 BNatSchG die Vorschriften des BNatSchG anwendbar.

##### **4.1. Anwendbares Recht**

Beschränkungen der Fischerei in den Meeresgebiete die zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft im Rahmen des Natura 2000 Netzwerkes i.S.d. §§ 20 Abs. 2, 32 Abs. 1 S. 1 BNatSchG in der AWZ ausgewiesen wurden, sind nach § 57 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG nur in Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaft und nach Maßgabe des Seefischereigesetzes zulässig. Die Ausweisung von Meeresschutzgebieten und Regulierung von Fischerei in der deutschen AWZ wird auf nationaler Ebene mithin durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)<sup>258</sup>, dem Recht der Europäischen Gemeinschaft und das

---

<sup>258</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 6.02.2012 (BGBl. I S. 148) geändert worden ist.

Seefischereigesetz (SeeFischG)<sup>259</sup> geregelt.

Im Rahmen der Übertragung von Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf die EU, hat das Recht der europäischen Union Anwendungsvorrang vor nationalem Recht. Für die Regulierungen von Fischerei zum Schutz der Doggerbank haben die Mitgliedstaaten der EU gem. Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV eine geteilte Kompetenz übertragen. Gemäß Art. 2 Abs. 2, S. 1 AEUV können die EU und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen, wobei die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nach Art. 2 Abs. 2, S. 2 AEUV nur wahrnehmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Gem. Art. 193 AEUV dürfen die Mitgliedstaaten allerdings strengere Schutzmaßnahmen als die der EU ergreifen.

Die EU hat von ihrer geteilten Kompetenz durch den Erlass der GFP sowie FFH-Richtlinie Gebrauch gemacht. Während die GFP als Verordnung in den Mitgliedstaaten nach Art. 288 UA 2 AEUV unmittelbare Geltung hat, muss die FFH-Richtlinie gem. Art. 288 UA 3 AEUV in innerstaatliches Recht umgesetzt werden.

#### **4.2. Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie im Bundesrecht**

Die Regelungen der FFH-Richtlinie, einschließlich Art. 6 FFH-Richtlinie, wurden in §§ 31 ff. BNatSchG in innerdeutsches Recht umgesetzt. § 32 Abs. 3 S. 3 BNatSchG statuiert die Verpflichtung durch geeignete Gebote und Verbote sowie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sicherzustellen, dass den Anforderungen des Art. 6 FFH-Richtlinie entsprochen wird, wobei weitergehende Schutzvorschriften unberührt bleiben.

Zur Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 FFH-Richtlinie, statuiert § 33 Abs. 1 BNatSchG als allgemeines Verschlechterungsverbot<sup>260</sup> die Unzulässigkeit aller Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können. § 33 BNatSchG dient damit in einigen Fällen vor allem als Auffangtatbestand für solche Beeinträchtigungen, die nicht unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie fallen, insbesondere solche die nicht genehmigungs- und anzeigepflichtig sind. Zuständig Behörde für die Zulassung von Ausnahmen gem. § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG zum allgemeinen Verschlechterungsverbot nach § 32 BNatSchG ist das BfN.

Die Zulässigkeit von Projekten und Plänen ist in den Spezialregelungen nach §§ 34, 36 BNatSchG geregelt.<sup>261</sup> Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie wurde damit in §§ 34 BNatSchG in innerdeutsches Recht umgesetztes.

---

<sup>259</sup> Gesetz zur Regelung der Seefischerei und zur Durchführung des Fischereirechts der Europäischen Union (Seefischereigesetz - SeeFischG) vom 12.07.1984, in der Fassung vom 06.07.1998 (BGBl. I S. 1791, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 2021 (BGBl. I S. 1170) geändert worden ist.

<sup>260</sup> Appel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 33, Rn. 2; BT-Drs. 16/1227, S. 64.

<sup>261</sup> Appel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 33, Rn. 5.

#### 4.3. Verbandsbeteiligung § 63 BNatSchG

Gem. § 63 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG ist einer vom Bund anerkannten Vereinigung, die nach ihren satzungsmäßigen Aufgaben im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert, vor einer Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben

### 5. Internationale Regelungen

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich ferner einiger (regionaler) internationaler Übereinkommen zum Schutz der Meere unterworfen. Das internationale Seerecht ist eines der größten internationalen Rechtsgebiete. International existieren mehr als 300 Übereinkommen und Regulationen mit meeresschutzrechtlichen Bezügen, die sich auf den Schutz bestimmter Arten oder Lebensräumen beziehen oder Aktivitäten in der See regeln.<sup>262</sup> Für die Nordsee ist neben dem SRÜ vor allem das 1992 Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks (OSPAR Konvention),<sup>263</sup> das 1993 Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity)<sup>264</sup> und das 1979 Berner Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Convention on the Conservation of European Wildlife and Habitats)<sup>265</sup> relevant. Insbesondere letzteres sollte ursprünglich durch die FFH-Richtlinie umgesetzt werden.<sup>266</sup>

#### 5.1. OSPAR Übereinkommen

Das OPSAR Übereinkommen ist ein regionales Übereinkommen zur Erhaltung der Meeresökosysteme des Nordost-Atlantiks und deren Schutz vor nachteiligen Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten. Neben seinem Schutzstatus als SAC unter der FFH-Richtlinie, ist die englische (seit 2011)<sup>267</sup>, deutsche (seit 2008)<sup>268</sup> und niederländische (seit 2009)<sup>269</sup> Doggerbank auch als Meeresschutzgebiet unter dem OSPAR Übereinkommen geschützt.<sup>270</sup> Vertragsparteien zum OSPAR Übereinkommen sind 15 Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Island, Luxemburg, Niederlande,

---

<sup>262</sup> Matz, Wege zur Koordinierung völkerrechtlicher Verträge (2005), p. 53; Tanaka, The International Law of the Sea (2019), p. 3, 47; Rothwell/Stephens, The International Law of the Sea (2016), p. 1; Gellermann/Stoll/Czybulka, Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee (2012), S. 25.

<sup>263</sup> UNTS, Vol. 2354, I-42279

<sup>264</sup> UNTS, V. 1760, I-30619.

<sup>265</sup> UNTS, V. 1284, I-21159.

<sup>266</sup> Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 18.

<sup>267</sup> <https://mpa.ospar.org/home-ospar/mpa-datasheets/an-mpa-datasheet-en?wdpaid=555556968&gid=1478>.

<sup>268</sup> <https://mpa.ospar.org/home-ospar/mpa-datasheets/an-mpa-datasheet-en?wdpaid=555556969&gid=1480>.

<sup>269</sup> <https://mpa.ospar.org/home-ospar/mpa-datasheets/an-mpa-datasheet-en?wdpaid=555557231&gid=1998>.

<sup>270</sup> <https://mpa.ospar.org/home-ospar/mpa-datasheets?recherche=1>.

Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz) und die EU.<sup>271</sup> Während sich ein großer Anwendungsbereich auf die Vermeidung und Reduzierung von Verschmutzung der Meeresumwelt richtet, und Fischereiwirtschaft gänzlich vom Anwendungsbereich der OSPAR-Übereinkommen ausgenommen ist,<sup>272</sup> enthält das Übereinkommen, insbesondere dessen Annex V, auch allgemein Verpflichtungen zum Schutz der Meeresumwelt vor negativen Auswirkungen von menschlichen Aktivitäten. Während für das deutsche Doggerbank MPA demnach Maßnahmen zum Schutz des Gebiets vor grundberührender Fischerei ausgewiesen wurde, sind diese nicht umgesetzt.

## 5.2. Seerechtsübereinkommen

Konkrete Verpflichtungen die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren, ergeben sich ferner auch aus den speziellen sowie allgemeinen Vorschriften des SRÜ. Deutschland hat das SRÜ unterzeichnet, ratifiziert und in deutsches nationales Recht umgewandelt und sich somit diesen Verpflichtungen unterworfen.<sup>273</sup>

### 5.2.1. Allgemeine Verpflichtung unter Art. 192 SRÜ

Gem. Art. 192 SRÜ sind alle Staaten dazu verpflichtet die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren. Art. 192 SRÜ ist in allen Zonen der See anwendbar, wobei Art. 56 Abs. 1 lit. b (iii) SRÜ speziell die Hoheitsbefugnisse des Küstenstaates zu diesem Zweck normiert.

Bei Art. 192 SRÜ handelt es sich um eine rechtlich bindende Verpflichtung, die alle Vertragsstaaten bindet. In der Literatur wird teilweise behauptet, dass die Verpflichtung aus Art. 192 SRÜ zu allgemein sei, um konkrete Maßnahmen wie die Beschränkung von Fischerei oder Ausweisung von Meeresschutzgebieten zu bestimmen.<sup>274</sup> Dies ist bei genauerer Auslegung der Norm nicht der Fall:

Art. 192 SRÜ verpflichtet die Staaten die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren. Eine Verpflichtung ist eine rechtlich bindende Pflicht etwas zu tun oder zu unterlassen. Entsprechend hat der Ständige Schiedsgerichtshof der Vereinten Nationen (PCA) in seinem Chagos Marine Protected Area Schiedsverfahren festgestellt, dass die Verpflichtung aus Art. 192 SRÜ eine rechtlich bindende Pflicht der Vertragsstaaten beinhaltet, aktive Maßnahmen zu ergreifen, um die Meeresumwelt vor zukünftigen Schäden zu

---

<sup>271</sup> <https://www.bfn.de/abkommen-richtlinie/uebereinkommen-zum-schutz-der-meeresumwelt-des-nordost-atlantiks-oslo-paris>.

<sup>272</sup> Gellermann/Stoll/Czybulka, Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee (2012), S. 297.

<sup>273</sup> Gesetz zu dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982, BGBl. II 1994, p. 1799; Gesetz zur Ausführung des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982; Übereinkommens vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens, BGBl. I 1995, p. 778; Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10.

Dezember 1982, BGBl. II 1994, p. 2566.

<sup>274</sup> Guo, Marine Policy 120 (2020) 104140, 1, 1.

schützen und ihren jetzigen Zustand zu bewahren.<sup>275</sup>

Aktives Handeln von Staaten ist grundsätzlich im Verwaltungsrecht geregelt, und regelt den Fall, dass Staat gegenüber dem Einzelnen tätig wird. Entsprechend hat der Internationale Seegerichtshof (ITLOS) auch in seinem Request for an Advisory Opinion Submitted by the SRFC-Rechtsgutachten festgestellt, dass ein Staat verwaltungsrechtliche Maßnahmen ergreifen muss, um seiner Verpflichtung aus dem SRÜ nachzukommen die Meeresumwelt zu schützen.<sup>276</sup>

Verwaltungsrechtliches Handeln des Staates in Deutschland sind der Erlass von rechtlich bindenden Gesetzen und Rechtsverordnungen sowie der Erlass von Verwaltungsakten und Allgemeinverfügungen. Verwaltungsakte gelten nur für den Adressaten und sind nach § 43 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>277</sup> ab ihrer Bekanntgabe. Allgemeinverfügungen richten sich zwar an einen weiteren Adressatenkreis, wirken aber auch nur ab Bekanntgabe. Da Verwaltungsakte und Allgemeinverfügungen damit immer nur einen bestimmten Sachverhalt regeln können und keine allgemeine Wirkung haben, sind sie nicht dazu geeignet, den Schutz der Meeresumwelt in der Ostsee durch die Einschränkung von Grundschieppnetzfisherei zu regeln. Folglich sind Vertragsstaaten unter Art. 192 SRÜ dazu verpflichtet Gesetze und Rechtsverordnungen zum Schutz der Meeresumwelt zu erlassen.

Der Umfang der Gesetze, was also notwendig ist, um die Meeresumwelt zu schützen, muss durch Auslegung ermittelt werden. Insbesondere problematisch wird es sein, darzulegen, dass ein Verbot grundberührender Fischerei in der Doggerbank das einzige Mittel ist, um die Meeresumwelt in diesem Bereich zu schützen und es keine alternativen Maßnahmen gibt, welche die Rechte der Fischer weniger beschränken. Da die Beweislast für die schädlichen Auswirkungen von grundberührender Fischerei erdrückend ist und es umfangreiche wissenschaftliche Nachweise gibt, erscheint es durchaus möglich, darzulegen, dass grundberührende Fischerei verboten werden muss.

#### 5.2.2. Ausschließliche Wirtschaftszone

Während die AWZ gem. Art. 58 Abs. 1 SRÜ grundsätzlich den Freiheiten der Hohen See nach Art. 87 SRÜ unterfällt, hat der Küstenstaat gem. Art. 56 Abs. 1) lit. a SRÜ souveräne Rechte zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds und gem. Art. 56 Abs. 1 lit. b (iii) SRÜ Hoheitsbefugnisse in Bezug auf den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt. Neben der allgemeinen Verpflichtung der Staaten nach Art. 192 SRÜ, die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren, statuiert Art. 61 ff. SRÜ spezielle Verpflichtungen der Staaten zur Erhaltung und Nutzung

---

<sup>275</sup> PCA, South China Sea Arbitration, Philippines v. China (Award), p. 373, para. 941; Tanaka, The International Law of the Sea (2019), p. 333; Freestone, Env. Policy & Law, 39/1 (2009), 44, 45; Czybulka, in: Proelss, UNCLOS Commentary, Art. 192, mn. 23.

<sup>276</sup> ITLOS, SRFC, Advisory Opinion, ITLOS Reports 2015, p. 14, 36, para. 119.

<sup>277</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25.05.1976 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert am 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154).

der lebenden Ressourcen.

Gem. Art. 61 Abs. 1 SRÜ, sorgt der Küstenstaat unter Berücksichtigung der besten ihm zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Angaben durch geeignete Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen dafür, dass der Fortbestand der lebenden Ressourcen in der ausschließlichen Wirtschaftszone nicht durch übermäßige Ausbeutung gefährdet wird. Zur Erreichung dieses Zieles arbeiten der Küstenstaat und die zuständigen internationalen Organisationen, gleichviel ob subregionaler, regionaler oder weltweiter Art, soweit angemessen, zusammen. Unter anderem sind diese Maßnahmen nach Art. 61 Abs. 3 SRÜ auf den Erhalt des MSY gerichtet, und muss auch die Auswirkungen von Fischerei auf von der befischten Art abhängige Arten beachten. Dabei setzt sich der Küstenstaat nach Art. 62 Abs. 1 SRÜ das Ziel, den MSY zu erhalten. Art. 62 SRÜ regelt dabei den Zugang anderer Staaten zu den Ressourcen in der AWZ eines anderen Staates. Insofern sich die Mitgliedstaaten der EU aber durch die Übertragung der Kompetenz auf die EU dieses Rechts abbedungen haben, gehen die Regelungen zum Zugang zu den Ressourcen der GFP vor. Insbesondere wenn zwei oder mehrere Küstenstaaten denselben Bestand befischen, bemühen sich diese nach Art. 63 Abs. 1 SRÜ im Rahmen geeigneter subregionaler oder regionaler Organisationen die erforderlichen Maßnahmen zu vereinbaren, um die Erhaltung und Entwicklung der Populationen zu koordinieren und zu gewährleisten.

Mithin sind die Küstenstaaten unter den Vorschriften der AWZ speziell dazu verpflichtet, geeignete Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen zu treffen, um die Meeresumwelt und lebenden Ressourcen in diesem Bereich zu schützen und zu diesem Zweck zusammenzuarbeiten.

Kann also nachgewiesen werden, dass ein Verbot grundberührender Fischerei das einzige Mittel ist, um die Meeresumwelt in der Doggerbank zu schützen, besteht eine internationale Verpflichtung, ein entsprechendes Verbot zu veranlassen. Da nicht nur die Mitgliedstaaten der EU, sondern auch die EU selbst Vertragspartei des SRÜ ist, unterliegt auch die EU dieser Verpflichtung. Ferner sind die Staaten unter dem Seerechtsabkommen dazu verpflichtet zusammenzuarbeiten, worauf im Rahmen der stockenden gemeinsamen Empfehlungen hingewiesen werden kann. Insgesamt wird es relevant sein nachzuweisen, dass ein Verbot grundberührender Fischerei in der Doggerbank die einzige Maßnahme ist, die Meeresumwelt zu schützen.

## 6. Rechtsmittel

Wie der EuGH jüngst in seiner Doel Entscheidung bestätigt hat, müssen Umweltstandards nach der FFH-Richtlinie auch durchgesetzte werden, insbesondere auch in Hinblick auf Projekte, die bereits genehmigt sind aber den Standards der FFH-Richtlinie nicht entsprechen.<sup>278</sup> Abhängig davon, gegen welchen (Rechts)akt oder gegen die Unterlassung welchen Aktes vorgegangen werden soll, können Verstöße vor nationalen oder europäischen Gerichten verfolgt werden. Zusammenfassend kommen für die in diesem

---

<sup>278</sup> EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17,

Gutachten angesprochenen Verstöße folgende Rechtsmittel in Betracht:

### 6.1. Europäische Rechtsmittel

Die Rechtsmittel der EU sind in den Art. 251 ff. AEUV geregelt und umfassen vertragsverletzungsverfahren (Art. 258, 259 AEUV), Nichtigkeitsklage (Art. 264, 263 AEUV), Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV) oder ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV. Die Klagebefugnis von Umweltorganisationen ergibt sich dabei aus der Aarhus Konvention (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters).<sup>279</sup>

#### 6.1.1. Vertragsverletzungsverfahren

Ein Vertragsverletzungsverfahren ist dann statthaft, wenn nach Auffassung der Kommission (Art. 258 AEUV) oder eines Mitgliedstaates (Art. 259 AEUV) ein anderer Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat. Dies kommt insbesondere in Betracht, wenn ein Staat die FFH-Richtlinie nicht umgesetzt hat oder gegen die GFP verstößt.

Folgt man der Ansicht, dass alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sind grundberührende Fischerei ihrer eigenen Fischereifahrzeuge unter Art. 11 Abs. 1 GFP, Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie in der deutschen Doggerbank nicht zuzulassen, könnte Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren gegen jeden Mitgliedstaat anstreben, der grundberührende Fischerei seiner Fischereifahrzeuge im deutschen Doggerbank-SAC zulässt (siehe: Flaggenstaatverantwortlichkeit und Art. 6 FFH-Richtlinie, S. 54).

#### 6.1.2. Nichtigkeitsklage gegen delegierte Verordnung

Eine Nichtigkeitsklage nach Art. 264, 263 AEUV kommt in Betracht, wenn die delegierte Verordnung der EU, welche im Rahmen des Verfahrens nach Art. 11 GFP erlassen wurde, nicht rechtmäßig war. Gem. Art. 11 Abs. 3 UA 2 GFP, muss die EU, vor Erlass ihres delegierten Rechtsaktes prüfen, ob die gemeinsame Empfehlung, auf dessen Grundlage die delegierte Empfehlung erlassen wird, den Anforderungen des Art. 11 GFP entspricht. Da eine Voraussetzung des Art. 11 Abs. 1 GFP das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 6 FFH-Richtlinie ist, muss nach hier vertretener Ansicht, die EU überprüfen, ob die gemeinsame Empfehlung mit Art. 6 FFH-Richtlinie vereinbar ist (siehe: Verpflichtung einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, S. 56). In diesem Rahmen könnte also überprüft werden, ob die gemeinsame Empfehlung eine ausreichende Erhaltungsmaßnahme ist, um den ökologischen Erfordernissen des Lebensraumtyps der Doggerbank und der darin lebenden Arten gerecht zu werden. Hierzu äußert die EU Zweifel, ob ein Verbot

---

<sup>279</sup> ABl. EU 2005 Nr. L 124/4; BGBl. 2006 II S. 1251.

grundberührender Fischerei das einzige Mittel ist dies zu erreichen, da es auch noch andere Maßnahmen gibt, die Meeresumwelt zu schützen. Es müsste in diesem Rahmen also gelingen nachzuweisen, dass nur ein Verbot grundberührender Fischerei ausreichend ist, um die Doggerbank zu schützen.

Die Gefahr bei einem Vorgehen gegen die delegierte Verordnung der EU ist, dass das Gebiet dann noch weniger geschützt wäre. Client Earth hat bereits untersucht, ob sich ein Vorgehen gegen einen delegierten Rechtsakt der EU unter Art. 10 der Aarhus Verordnung empfehlen würde und führt an, dass es problematisch sei, dass der EuGH der Ansicht ist, dass verschiedene Maßnahmen ergriffen werden können, um die Ziele der Unionsvorschriften nach Art. 11 Abs. 1 GFP zu erreichen. Entsprechend müsste untersucht werden, ob ein Verbot grundberührender Fischerei das einzige Ziel ist, um den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtyps der Doggerbank und den geschützten Arten nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie zu entsprechen.<sup>280</sup> Dennoch ist es auch aus Sicht von Client Earth angezeigt dahingehende Argumentationen zu untersuchen.<sup>281</sup>

#### 6.1.3. Untätigkeitsklage

Wurde eine gemeinsame Empfehlung der Mitgliedstaaten abgegeben, so hat die EU-Kommission gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 1, S. 3, Art. 18 Abs. 3, Art. 46 GFP innerhalb einer Frist von drei Monaten einen delegierten Rechtsakt zu erlassen. Kommt die EU dieser Verpflichtung nicht nach könnte eine Untätigkeitsklage gegen die Kommission nach Art. 265 AEUV angestrebt werden.

#### 6.1.4. Vorabentscheidungsverfahren

Letztlich könnte auch versucht werden, einen innerstaatlichen Fall zu konstruieren, der die delegierte Verordnung der EU-Kommission betrifft. Es müsste ein staatliches Handeln erwirkt werden, dass die delegierte Verordnung betrifft, so dass dieses Handeln vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden. Sodann könnte angestrebt werden, dass das Verwaltungsgericht dem EuGH ein Vorabentscheidungsfrage über die Wechselwirkung zwischen Art. 6 FFH-Richtlinie und Art. 11 GFP sowie über die Rolle der Kommission bei der Gewährleistung der Vereinbarkeit delegierter Rechtsakte mit den Zielen von Art. 6 FFH-Richtlinie vorlegt.

In der niederländischen Rechtssache Leenheerenpolder (Leenheerenpolder, ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:603) hat das höchste niederländische Verwaltungsgericht, der Raad van State, auf Antrag des Beschwerdeführers (der die Gültigkeit eines Durchführungsbeschlusses der Kommission in Frage gestellt hatte) dem EuGH die Frage vorgelegt, ob die Europäische Kommission 1) die Habitat-Richtlinie

---

<sup>280</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16.

<sup>281</sup> Client Earth, Dogger Bank Legal Research Note.



korrekt angewandt und 2) bei der Entscheidung, das Natura-2000-Gebiet Leenheerenpolder aus der Liste zu streichen, eine ausreichende wissenschaftliche Begründung geliefert hat.<sup>282</sup>

## 6.2. Nationale Rechtsmittel

Auf nationaler Ebene kann gegen nationale Akte vorgegangen werden.

### 6.2.1. Klage von Umweltorganisationen

Die Klagebefugnis von Umweltorganisationen ergibt sich aus dem Umweltrechtsbehelfsgesetz, welches die Aarhus Konvention in deutsches Recht umsetzt. Klagen die sich auf Verstöße der FFH-Richtlinie beziehen, die in §§ 31 ff. BNatSchG in innerdeutsches Recht umgesetzt wurde, sind klassischer Anwendungsbereich der Umweltverbandsklagen nach dem UmwRG.

#### 6.2.1.1. Klagebefugnis

Grundsätzlich darf vor deutschen Verwaltungsgerichten gem. § 42 Abs. 2 VwGO nur Klagen, wer gelten machen kann durch die gerügte Rechtsverletzung in eigenen Rechten betroffen zu sein. Gerade in Hinblick auf umweltbezogene Vorschriften gerät dieses Prinzip an seine Grenzen, da umweltschutzrechtliche Vorschriften, wie etwa die FFH-Richtlinie nicht dem Schutz des Individuums gelten, sondern dem Schutz von Natur, Landschaft und Tieren (siehe Art. 2 FFH-Richtlinie). In Umsetzung seiner europa- und völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der UVP-Richtlinie der EU und der internationalen Aarhus Konvention, hat der deutsche Gesetzgeber deshalb das UmwRG, welches Umweltverbänden ermöglicht Verstöße gegen umweltbezogene Vorschriften auch ohne eigene Betroffenheit vorzugehen. Gem. § 2, 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG, welches nach § 1 Abs. 2 UmwRG in der AWZ anwendbar ist, können Vereinigungen nach § 3 UmwRG, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach der Verwaltungsgerichtsordnung gegen Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge, durch die Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden, einlegen. Das UmwRG beseitigt somit das Hindernis der Klagebefugnis für Umweltverbände.

Klagebefugt sind nach § 3 UmwRG staatlich anerkannte Vereinigungen. Umweltbezogene. Rechtsvorschriften im Sinne des UmwRG sind gem. § 1 Abs. 4 UmwRG Bestimmungen, die sich zum Schutz von Menschen und Umwelt auf den Zustand von Umweltbestandteilen im Sinne von § 2 Absatz 3 Nummer 1 des Umweltinformationsgesetzes oder Faktoren im Sinne von § 2 Absatz 3 Nummer 2 des Umweltinfor-

---

<sup>282</sup> Client Earth, S. 5.

mationsgesetzes beziehen. Ausreichend ist, dass der Verband gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG geltend machen kann, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können widerspricht.

#### 6.2.1.2. Statthafte Klageart

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG erfasst alle Entscheidungen, die eine Zulassung zur Durchführung von Vorhaben bewirken, die nicht UVP-pflichtig sind. Die Rechtskontrolle nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG ist auf die richtige Anwendung der umweltbezogenen Rechtsvorschrift beschränkt.<sup>283</sup> Verfahrensfehler können unter den Voraussetzungen des § 4 Abs. 1a UmwRG, 46 VwVfG geltend gemacht werden und führt nur dann zur Aufhebung, wenn sie nach § 4 Abs. 1b UmwRG nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. § 45 Abs. 2 und § 75 Abs. 1 a VwVfG. Gem. § 4 Abs. 5 UmwRG gelten bei Verfahrensfehlern die jeweiligen fachrechtlichen Regelungen sowie die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Eingelegt werden können alle gegen Rechtsbehelfe möglichen Entscheidungen i.S.d. § 1 Abs. 1 UmwRG oder deren Unterlassung, insbesondere Anfechtungsklage, Verpflichtungsklage (§ 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG), Normenkontrollantrag, Feststellungsklage, allgemeine Leistungsklage bzw. Unterlassungsklage. Für die Klagfrist und Bekanntgabe § 2 Abs. 3 und § 7 UmwRG, für die Begründung der Klage § 6 UmwRG. Die Klage ist nach § 2 Abs. 4 Nr. 1 UmwRG begründet, wenn die Entscheidung nach § 1 Abs. 1, S. 1 Nr. 5 UmwRG oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind, und der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert. Gem. § 5 UmwRG bleiben Einwendungen, die eine Person oder eine Vereinigung im Sinne des § 4 Abs. 3, S. 1 UmwRG erstmals im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, unberücksichtigt, wenn die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist.

#### 6.2.1.3. Umweltverbandsklage aufgrund von FFH und GFP

Hierbei ist zu unterscheiden, ob bereits eine Zulassung für das Projekt vorliegt oder noch ergeht. Bevor eine solche Entscheidung ergangen ist, etwa Klage auf Vornahme der Verträglichkeitsprüfung, ist nicht von dem UmwRG gedeckt, da noch keine angreifbare Entscheidung vorliegt.

Sobald eine Entscheidung vorliegt, können alle Verstöße gegen §§ 31 ff. BNatSchG (Art. 6 FFH-Richtlinie) geltend gemacht werden, also auch die fehlende Prüfung der erheblichen Beeinträchtigung des Projekts mit dem Gebiet, fehlende Verträglichkeitsprüfung, oder das Nichtvorliegen der notwendigen Voraussetzungen für die Abweichungsentscheidung.

---

<sup>283</sup> FA Wind, Klagemöglichkeiten nach dem UmwRG, S. 11.

Ferner könnte eine Anfechtungsklage gegen die Erlaubnis erhoben werden aufgrund des Fehlenden Einvernehmen mit dem BfN nach § 58 Abs. 1 S. 2 BNatSchG, fehlender Verbandsbeteiligung nach § 63 BNatSchG bei der Abweichungsentscheidung (Überwiegendes öffentliches Interesse) und Verträglichkeitsprüfung.

Eine Untätigkeitsklage könnte ferner in Anbetracht einer fehlenden gemeinsamen Empfehlung angedacht werden. Auch hier stellt sich das Problem der fehlenden angreifbaren Entscheidung. Außerdem würde dies voraussetzen, dass man die Meinung vertritt, dass unter Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie, § 32 Abs. 3 BNatSchG, eine positive Verpflichtung der Staaten besteht, grundberührende Fischerei zu verbieten, da es die einzige Maßnahme ist, um den Erhaltungsziele des Gebietes gerecht zu werden und die Habitate und lebenden Arten zu schützen.

#### 6.2.1.4. Einschätzungsspielräume

Hierbei sind grundsätzlich die naturschutzfachlichen Einschätzungsspielräume zu beachten. Insofern Einschätzungsspielräume vorliegen, kann überprüft werden, ob diese ordnungsgemäß ausgeübt wurden, also sämtliche relevanten Umstände miteinbezogen und vertretbar gewichtet und vergleichbar bewertet wurden. Hierbei betont der EuGH ausdrücklich das hohe Niveau des Umweltschutzes für die FFH-Schutzgebiete nach Art. 2 Abs. 2 FFH-Richtlinie, für einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen.<sup>284</sup> Es ist ferner zu beachten, dass ausweislich Art. 2 Abs. 3 FFH Richtlinie, aufgrund der FFH-Richtlinie getroffenen Maßnahmen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten bereits Rechnung tragen. Diese durch die FFH-Richtlinie vorgenommene Gewichtung ist auch bei Einschätzungsspielräumen und Abweichungsentscheidungen zu beachten. Das hohe Niveau des Gebietsschutzes wird durch den EuGH dabei regelmäßig im besonderen Maße herausgestellt.<sup>285</sup>

#### 6.2.2. Individualrechtsschutz

Da die FFH-Richtlinie dem Schutz der Lebensraumtypen und der darin lebenden Arten dient, ist die Klagemöglichkeit einzelner Bürger eingeschränkter und muss gesondert betrachtet werden.<sup>286</sup> Individualrechtsschutz besteht hingegen uneingeschränkt gegen den Ablehnungsbescheid für die Zulassung eines

---

<sup>284</sup> EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 116; EuGH, Urteil vom 17. April 2018, Kommission gegen Polen, C-441/17, para. 108.

<sup>285</sup> EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17, para. 116; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 198.

<sup>286</sup> Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 199.

Projekts. Hierbei trägt allerdings der Vorhabensträger die Darlegungs- und Beweislast, dass das betreffende Gebiet durch sein Vorhaben nicht beeinträchtigt wird.<sup>287</sup> Die Verträglichkeitsprüfung kann nicht isoliert angefochten werden, da es sich um eine entzogene Verfahrenshandlung nach § 44a VwGO handelt.

### ***Handlungsempfehlung: Vorgehen gegen Fangerlaubnis***

Die Zulassungsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie sind von den einzelstaatlichen Behörden durchzuführen. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, wurden durch § 34 BNatSchG in innerdeutsches Recht umgesetzt. Da es sich um eine aufgedrängte Prüfung handelt, sind die Voraussetzungen des § 34 Abs. 3 ff. BNatSchG (Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie) vom BLE im Rahmen der Erteilung der Fischereierlaubnis zu prüfen, wobei die Entscheidung im Benehmen mit dem BfN zu ergehen hat. Bei einem Verstoß (fehlende Überprüfung der Fischerei mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC, fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung, fehlende Verträglichkeitsprüfung, keine zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, Alternativen vorhanden und keine Ausgleichsmaßnahmen) hat sich eine entsprechende Klage auf Aufhebung der Fangerlaubnis (Anfechtungsklage) zu beziehen. Es könnte effektiver sein, grundberührende Fischerei allgemein durch Rechtsverordnung im Doggerbank-SAC zu verbieten, wofür das BMEL zuständig wäre (anstatt sich dieser Klageflut auszusetzen).

Zusammenfassend bestehen bei jedem Rechtsmittel die Gefahr, dass ein Gericht eine für den Erhaltungszustand der Doggerbank negativen Entscheidung trifft, welche von den hier vorgestellten Argumenten abweicht. Aus Sicht von Client Earth könnte es sich hierbei aber in Anbetracht des schlechten Schutzzustandes der Doggerbank um eine hinnehmbare Gefahr handeln.

## **7. Zusammenfassung der Ergebnisse**

### **7.1. Anwendungsvorrang des EU-Rechts und Kompetenzen**

Ein Verbot mobiler grundberührender Fischerei im Natura 2000-Schutzgebiet der Doggerbank in der deutschen AWZ berührt Fragen des Naturschutzes und des Fischereirechts auf nationaler und europäischer Ebene. Die Mitgliedstaaten haben der EU Hoheitsrechte übertragen und sie damit mit der Kompetenz ausgestattet, rechtsverbindliche Akte zu treffen.<sup>288</sup> In den Grenzen dieser Übertragung haben die Sekundärrechtsakte der EU (u.a. Verordnungen und Richtlinien) Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht. Die Zuständigkeit der EU richtet sich mithin nach der Übertragungsbefugnis (siehe: Anwendungsvorrang von EU-Recht, S. 2). Für die Regulierungen von Fischerei zum Schutz der Meeresumwelt haben die Mitgliedstaaten der EU gem. Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV eine geteilte Kompetenz übertragen (siehe: Grundsätze

---

<sup>287</sup> Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 201.

<sup>288</sup> Für Deutschland nach Art. 23 Abs. 1, S. 2 Grundgesetz (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949, (BGBl. I S. 968), zuletzt geändert 28. Juli 2022).

der ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten, S. 2). Dies ist der Fall, da sich die Kompetenzgrundlage nach dem Schwerpunkt der Maßnahme bestimmt; bei Regulierung von Fischerei innerhalb von Meeresschutzgebieten liegt der Schwerpunkt der Maßnahme auf Umweltschutz (geteilte Zuständigkeit) und nicht auf der Erhaltung der biologischen Meeresschätze als Ressource (ausschließliche Zuständigkeit, siehe: Kompetenzen zum Erhalt der biologischen Meeresschätze im Rahmen der GFP oder Umweltpolitik, S. 3). Gemäß Art. 2 Abs. 2, S. 1 AEUV können die EU und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich deshalb beide gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen, wobei die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nach Art. 2 Abs. 2, S. 2 AEUV nur wahrnehmen, sofern und soweit die EU ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Die EU hat von ihrer geteilten Kompetenz Gebrauch gemacht, indem sie die FFH-Richtlinie und GFP Verordnung erlassen hat, welche in der Fassung von 2013 gültig ist.<sup>289</sup> Während die GFP als Verordnung in den Mitgliedstaaten nach Art. 288 UA 2 AEUV unmittelbare Geltung hat, muss die FFH-Richtlinie gem. Art. 288 UA 3 AEUV in innerstaatliches Recht umgesetzt werden (siehe: Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie im Bundesrecht, S. 64). Dies hat der deutsche Gesetzgeber mit den §§ 31 ff. BNatSchG gemacht.

## **7.2. Grundsätze der Gemeinsamen Fischereipolitik**

Gem. Art. 5 Abs. 1 GFP haben alle Fischereifahrzeuge der EU, vorbehaltlich der Regelungen nach Teil III GFP, gleichberechtigten Zugang zu Gewässern und Ressourcen in allen Unionsgewässern (für die Anwendbarkeit der GFP siehe: Anwendungsbereich der Gemeinsamen Fischereipolitik, S. 14).<sup>290</sup> Der freie Zugang besteht dabei nicht unbeschränkt, sondern im Rahmen der von der EU festgesetzten Fangquoten (siehe: Fangquoten, S. 15). Eine Beschränkung von Fischerei für Fischereifahrzeuge der EU in EU-Gewässern ist damit nur unter den Regelungen nach Teil III GFP (siehe: Grundsatz, S. 14) zulässig.

## **7.3. Zulässigkeit von Projekten in SAC-Gebieten nach (Art. 11 GFP i.V.m.) Art. 6 FFH-Richtlinie**

Unter Teil III der GFP regelt Art. 11 Abs. 1 GFP, dass Mitgliedstaaten das Recht haben Bestands Erhaltungsmaßnahmen für Gewässer unter ihrer Gerichtsbarkeit zu erlassen, die zur Einhaltung ihrer Verpflichtung aus Art. 6 der FFH-Richtlinie erforderlich sind. Bestandserhaltungsmaßnahmen sind legaldefiniert in Art. 7 GFP und können gem. Art. 7 Abs. 1 lit. j, Abs. 2 lit. c GFP Beschränkungen oder Verbote bestimmter

---

<sup>289</sup> Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen; Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 der Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates.

<sup>290</sup> Mit Ausnahme von Art. 5 Abs. 2 GFP, welche in der AWZ nicht anwendbar sind.

Fangmethoden umfassen. Wie der EuGH u.a. in einem Vorabentscheidungsverfahren des Deutschen Naturschutzrings gegen die Bundesrepublik Deutschland bereits bestätigt hat, ist das Verbot bestimmter Fangmethoden wie mobile grundberührende Fischerei eine Bestandserhaltungsmaßnahme im Sinne des Art. 11 GFP (siehe: Regulierung von Grundschieppnetzfisherei als Bestandserhaltungsmaßnahme nach Teil III GFP, S. 16).<sup>291</sup>

#### 7.3.1. Bestandserhaltungsmaßnahme zur Einhaltung von Art. 6 FFH-Richtlinie erforderlich

Die FFH-Richtlinie dient der Ausweisung von besonderen Schutzgebieten (special areas of conservation, SAC) zur Schaffung des europäischen Natura 2000 Netzwerkes. Die Doggerbank wurde im Mai 2004 gemäß Art. 3, 4 Abs. 1 FFH-Richtlinie als SAC ausgewiesen.<sup>292</sup> In der deutschen AWZ umfasst das geschützte Gebiet der Doggerbank eine Fläche von 1.699 km<sup>2</sup>.<sup>293</sup> Nach Art. 6 Abs. 1 und 2 FFH-Richtlinie sind innerhalb von SAC-Gebieten die Mitgliedstaaten dafür zuständig, Erhaltungsmaßnahmen für das Gebiet festzusetzen, wobei Projekte nur unter den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden dürfen. Die Erhaltungsziele des deutschen Doggerbank-SAC sind in der Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Doggerbank“ (NSGDgbV)<sup>294</sup> geregelt. Gem. § 3 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 NSGDgbV ist die Doggerbank als „Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser“ ein geschützter Lebensraumtyp nach Anhang I der FFH-Richtlinie (Habitat Code 1110) und dient dem Schutz der Arten nach Anhang II der Richtlinie 92/43/EWG, Schweinswal (*Phocoena phocoena*, EU-Code 1351) und Seehund (*Phoca vitulina*, EU-Code 1365), welche das Gebiet u.a. als Nahrungshabitat nutzen.<sup>295</sup> Der Schutz der Doggerbank ist dabei weder ein prioritärer natürlicher Lebensraumtyp noch dient er dem Schutz prioritärer Arten (siehe: Schutzstatus des Doggerbank-SAC, S. 18).<sup>296</sup>

#### 7.3.2. Zulässigkeit von Projekten in SAC-Gebieten

Gem. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 1 und Abs. 2 BNatSchG) dürfen Projekte, die nicht unmittelbar

---

<sup>291</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juni 2018, Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. gegen Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: Deutscher Naturschutzring), C-683/16, para. 27.

<sup>292</sup> Richtlinie 92/43/EG des Rates vom 27. Oktober 1992 zur Anpassung der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt; <https://eunis.eea.europa.eu/sites/DE1003301>; <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=DE1003301>.

<sup>293</sup> <https://eunis.eea.europa.eu/habitats/10003>.

<sup>294</sup> Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Doggerbank“<sup>1</sup> (NSGDgbV) vom 22. September 2017 (BGBl. I S. 3400) zur Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7), die zuletzt durch die Richtlinie 2013/17/EU (ABl. L 158 vom 10.6.2013, S. 193) geändert worden ist.

<sup>295</sup> <https://www.bfn.de/nsdg-doggerbank>.

<sup>296</sup> <https://eunis.eea.europa.eu/habitats/10003>.

mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen, die ein SAC-Gebiet aber einzeln oder im Zusammenhang mit anderen Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, von der einzelstaatlichen Behörde nur zugelassen werden, wenn zuvor eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des Gebietes durchgeführt und festgestellt wurde, dass das Projekt das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt und die Öffentlichkeit gegebenenfalls angehört wurde. Liegt ein negatives Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des Gebietes vor, dürfen Projekte nach Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 3 und Abs. 5 BNatSchG) nur zugelassen werden, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen, eine Alternativlösung nicht vorhanden ist und der Mitgliedstaat Ausgleichsmaßnahmen ergreift. Die Zulassung eines Plans oder Projekts in SAC-Gebieten erfordert folglich eine dreigliedrige Prüfung: eine Vorprüfung, ob das Projekt einzeln oder im Zusammenhang mit anderen Projekten das Gebiet erheblich beeinträchtigen könnte; wenn das der Fall ist, eine Verträglichkeitsprüfung des Projektes mit den Erhaltungszielen des Gebietes, und wenn diese zu einem negativen Ergebnis führt, müssen zwingende Gründe des überwiegenden Interesses vorliegen, keine Alternativen vorhanden sein und Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden.

Durch die Formulierung, dass Projekte nur zuzulassen sind, wenn diese Voraussetzungen vorliegen, statuiert Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie eine Auslegungsregel, nach welcher Projekte innerhalb eines SAC-Gebiets grundsätzlich unzulässig sind und nur ausnahmsweise zugelassen werden dürfen. Dies hat wichtige Rechtsfolgen in der Praxis. Zum einen muss bewiesen werden, dass ein grundsätzlich unzulässiges Projekt ausnahmsweise zulässig ist (Beweislast). Zum anderen sind die Voraussetzungen der Zulässigkeit eines Projektes als Ausnahme zu dessen grundsätzlicher Unzulässigkeit stets restriktiv auszulegen. Wenn Grundschleppnetzfisherei also unter Projekt in diesem Sinne fällt, ist es nur unter diesen Voraussetzungen zulassungsfähig (siehe: Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, S. 19).

#### 7.3.2.1. Mobile grundberührende Fischerei als Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie

Die ausdrückliche Anwendbarkeit der FFH-Richtlinie auf kommerzielle Fischerei als Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie, wurde 2004 in dem Waddenzee Fall<sup>297</sup> vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) entschieden.<sup>298</sup> Nach stetiger Rechtsprechung des EuGH sowie nach Ansicht der EU-Kommission sind Projekte inhaltlich, örtlich und zeitlich weit auszulegen (siehe: Grundberührende Fischerei als Plan oder Projekt, S. 20).<sup>299</sup>

---

<sup>297</sup> EuGH, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Waddenzee), Urteil vom 07. September 2004, Case C-127/02 (im Folgenden: EuGH, Waddenzee, Case C-127/02).

<sup>298</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 25-27.

<sup>299</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32; EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, 24 ff.; EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres, C-411/17 (im Folgenden: EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17), para. 122 bis 124; Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 7; Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 4.

Der Begriff „Projekt“ ist nicht in der FFH-Richtlinie geregelt.<sup>300</sup> Genau wie die FFH-Richtlinie hat auch die 1985 Umweltverträglichkeitsprüfungen-Richtlinie (Richtlinie 85/337/EWG, UVP-Richtlinie)<sup>301</sup> zum Ziel zu verhindern, dass Tätigkeiten, welche geeignet sind, die Umwelt zu beeinträchtigen, genehmigt werden, ohne dass zuvor eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird. Damit ist die Legaldefinition von „Projekt“ in Art. 1 Abs. 2 UVP-Richtlinie für die Bestimmung eines Projekts nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie heranzuziehen.<sup>302</sup> Nach Art. 1 Abs. 2 lit. a, 2. Var. UVP-Richtlinie ist ein Projekt ein sonstiger Eingriff in Natur und Landschaft, einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen.

Nach Ansicht des EuGH kommt es nicht maßgeblich auf die Kategorisierung des Projekts an, sondern vielmehr darauf, ob es Auswirkungen auf das Gebiet haben kann.<sup>303</sup> Unter Berücksichtigung des Vorsorgegrundsatzes, auf dem die Umweltpolitik der Union nach Art. 191 AEUV beruht, und der zur Auslegung von Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie heranzuziehen ist, ist das der Fall, wenn unter objektiven Umständen nicht ausgeschlossen werden kann, dass das Projekt das Gebiet beeinträchtigt.<sup>304</sup> Eine bloße Wahrscheinlichkeit ist ausreichend.<sup>305</sup> Es muss dabei positiv festgestellt werden, dass durch das Projekt keine negativen Beeinträchtigungen auftreten können, wobei der Projektträger die zur Prüfung der Verträglichkeit sowie der Voraussetzungen nach den Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie erforderlichen Unterlagen vorzulegen hat (§ 34 Abs. 1 S. 3 BNatSchG).<sup>306</sup> Bewertungsunsicherheiten über die Zulässigkeit von Projekten gehen zulasten des Projektträgers, der die Beweislast für die Vereinbarkeit des Projektes mit dem Gebiet trägt.<sup>307</sup>

Eine weite Auslegung von Projekten ergibt sich auch in zeitlicher Hinsicht. Mehrjährige Projekte oder Projekte, die bereits vor dem Inkrafttreten der FFH-Richtlinie genehmigt wurden, müssen vor jeder neuen Genehmigung unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden.<sup>308</sup> Dabei muss die Prüfung zwingend vor der Genehmigung des Projekts durchgeführt werden (siehe: Zeitlich, S. 22).<sup>309</sup> Auch hinsichtlich der geographischen Anwendung muss Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie nach stetiger Rechtsprechung des EuGH weit ausgelegt werden, so dass nicht nur Projekte innerhalb des SAC-Gebietes von Art. 6 Abs. 3 FFH-Richt-

---

<sup>300</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 23.

<sup>301</sup> Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Umweltverträglichkeitsprüfung-Richtlinie).

<sup>302</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, 24 ff.; EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 122 bis 124.

<sup>303</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32.

<sup>304</sup> EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 44.

<sup>305</sup> EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 41, 43.

<sup>306</sup> EuGH, Urteil vom 26. Oktober 2006, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Portugiesische Republik, C-239/04, para. 20.

<sup>307</sup> Appel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 5, 18.

<sup>308</sup> EuGH, Waddenzee, C-127/02, para. 28; EuGH, Urteil vom 14. Januar 2020, Stadt Papenburg gegen Bundesrepublik Deutschland, C-226/08, para. 41; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 39; EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 127.

<sup>309</sup> EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 140 f.



linie erfasst sind, sondern auch solche, welche außerhalb des Gebietes liegen aber geeignet sind, signifikante Auswirkungen auf das Gebiet zu haben.<sup>310</sup> Dies ist der Fall, wenn solchen Grenzgebieten eine Pufferfunktion für die geschützten Lebensraumtypen und Arten zukommt.<sup>311</sup> Insofern Fischerei an den Grenzen des Doggerbank-SAC also zu einer Verringerung des Fischbestandes, welcher Nahrungsgrundlage der Seehunde und Schweinswale ist, führt oder negative Veränderungen innerhalb des SAC aufgrund des sich verändernden Ökosystems verursacht, ist mobile grundberührende Fischerei auch an den Grenzen des Doggerbank-SACs nicht zulassungsfähig (siehe: Örtlich, S. 22).

Mobile grundberührende Fischerei steht nicht mit der Erhaltung des Doggerbank-SAC im Zusammenhang. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Einwirkungen der mobilen grundberührenden Fangausrüstung den Meeresboden der Doggerbank als geschütztes Habitat und die darin lebenden Arten beeinträchtigt. Abhängig von der Art der mobilen grundberührenden Fischerei werden Schleppnetze über den Meeresboden gezogen, wobei die natürlichen Merkmale abgetragen, verändert und zerstört werden. Dies führt nachweislich zu erheblichen Schäden am Meeresboden und den dortigen Lebensgemeinschaften durch Scheuchketten, Kurrschuhen und Rollen, so dass eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Meeresbodens vorliegt.<sup>312</sup> Die Verwendung von großen Fangnetzen ermöglicht außerdem den Fang einer sehr großen Menge der Zielarten sowie ungewollten Beifangs von Jungfischen und Nicht-Zielarten. Damit ist mobile grundberührende Fischerei ein Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie (siehe: Grundberührende Fischerei als Projekt, S. 23).

#### 7.3.2.2. Verträglichkeitsprüfung anhand der Erhaltungsziele

Gem. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie ist mithin vor Zulassung mobiler grundberührender Fischerei zwingend eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des SAC-Gebietes durchzuführen (siehe: Verträglichkeitsprüfung anhand der Erhaltungsziele, S. 24).

Da bereits die Wahrscheinlichkeit eines negativen Eingriffs in das Gebiet durch das Vorliegen des Projekts vorgeprüft wurde, muss im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung ein Gegenbeweis erbracht werden, dass das Projekt das Gebiet nicht erheblich beeinträchtigt.<sup>313</sup> Dieser Gegenbeweis muss eine lückenlose, vollständige, präzise und endgültige Feststellung enthalten, die jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen des Projekts auf das Gebiet ausräumt.<sup>314</sup> Die Verträglichkeitsprüfung

---

<sup>310</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 31; EuGH, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Bundesrepublik Deutschland, Urteil vom 10. Januar 2006, C-98/03, para. 51; EuGH, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Irland, Urteil vom 13. Dezember 2007, Case C-418/04, para. 232.

<sup>311</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 31; Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 10.

<sup>312</sup> <https://www.bfn.de/grundschleppnetz-fischerei>.

<sup>313</sup> Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 77; BVerwG, Urteil vom 17. Januar 2007, 9 A 20.05, para. 62.

<sup>314</sup> EuGH, Brian Holohan u. a. gegen An Bord Pleanála, Vorabentscheidungsersuchen des High Court (Irland), Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 7. November 2018, Case C-461/17, para. 49.

muss überdies die Gründe enthalten, die zu dieser Annahme führen; ansonsten kann sie nicht als „angemessen“ im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie gelten (und zeitlich vor der Zulassung des Projekts liegen).<sup>315</sup> Außerdem kommt es nicht nur auf die Auswirkungen des Projekts alleine an, sondern auch darauf, ob es zusammen mit anderen Projekten die für das betreffende Gebiet festgelegten Erhaltungsziele beeinträchtigen könnte. Aus wissenschaftlicher Sicht darf kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass das Projekt keine solchen Auswirkungen hat.<sup>316</sup> Sofern also keine Gewissheit besteht, dass mobile grundberührende Fischerei keine negativen Auswirkungen auf die Erhaltungsziele des Doggerbank-SAC hat, darf diese nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden.<sup>317</sup> Zentraler Prüfgegenstand der Verträglichkeitsprüfung sind damit die Erhaltungsziele des Gebietes.<sup>318</sup> Die Erhaltungsziele ergeben sich aus dem Schutzzweck des ausgewiesenen SAC-Gebietes ausweislich der entsprechenden Ausweisungssatzung.<sup>319</sup> Es sind also die maßgeblichen Gebietsbestandteile als Erhaltungsziele des Gebietes herauszuarbeiten und dann das Ausmaß der Beeinträchtigung zu ermitteln. Das Doggerbank-SAC ist sowohl als Lebensraumtyp (Habitat) nach Anhang I, Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser, geschützt, als auch aufgrund der darin vorkommenden Arten nach Anhang II, Seehund und Schweinswal.

#### 7.3.2.2.1. Erhaltungsziel des Lebensraumtyps und Verträglichkeitsprüfung mit mobiler grundberührender Fischerei

Der Schutz der Doggerbank als Lebensraumtyps „Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser“ und der darin lebenden Arten dient nach § 3 Abs. 4 NSGDgbV unter anderem der Erhaltung und, soweit erforderlich, Wiederherstellung der ökologischen Qualität der Habitatstrukturen (Nr. 1), der natürlichen Qualität des Lebensraums mit weitgehend natürlicher Verbreitung, Bestandsdichte und Dynamik der Populationen (Nr. 2), der Unzerschnittenheit des Lebensraums sowie seiner Funktion als Regenerationsraum insbesondere für die benthische Fauna (Nr. 3), der hohen autochthonen biologischen Produktivität (Nr. 4), sowie der Funktion als Startpunkt und Ausbreitungskorridor für benthische Arten in der gesamten Nordsee und seiner Funktion als besonders artenreiches biogeographisches Grenzgebiet zwischen nördlicher und südlicher Nordsee (Nr. 5, siehe: Erhaltungsziele des Doggerbank-SAC, S. 26).

---

<sup>315</sup> EuGH, Brian Holohan u. a. gegen An Bord Pleanála, Vorabentscheidungsersuchen des High Court (Irland), Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 7. November 2018, Case C-461/17, para. 49-52; EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 61.

<sup>316</sup> EuGH, Urteil vom 11. April 2013, Sweetman et al. gegen Pleanála, C-258/11, para. 40; vergleiche außerdem: EuGH, Urteil vom 24. November 2011, Europäische Kommission gegen Königreich Spanien, C-404/09, para. 99; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay et al. gegen Infrabel et al., C-182/10, para. 67; Möckel, Nature Conservation 23/2017, 57, 58.

<sup>317</sup> EuGH, Urteil vom 24. November 2011, Europäische Kommission gegen Königreich Spanien, C-404/09, para. 99; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay et al. gegen Infrabel et al., C-182/10, para. 67.

<sup>318</sup> Bernotat, Dirk, Fachliche Anforderungen an die Prüfungen nach § 34 und § 35 BNatSchG, Laufener Spezialbeiträge 2/06, S. 10; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band II, BNatSchG, § 34, Rn. 17.

<sup>319</sup> Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 50; OVG Lüneburg, Urteil vom 14. August 2015, 7 KS 121/12, para. 95.

Abhängig von der Art der mobilen grundberührenden Fischerei werden Schleppnetze über den Meeresboden gezogen, wobei die natürlichen Merkmale abgetragen, verändert und zerstört werden. Die Verwendung sowohl von Baumkurren als auch von Scherbrett-Grundsleppnetzen führt nachweislich zu erheblichen Schäden am Meeresboden und den dortigen Lebensgemeinschaften durch die schweren Scheuchketten, Kurrenrollen und Rollen, welche das physische Substrat der Sandbank zerstört. Das Sediment wird umgegraben, sowohl große Strukturen und Elemente als auch strukturbildende Organismen wie Riffe werden beseitigt und zerstört, was zu einer allgemeinen Verringerung der Komplexität der Lebensräume und zu Veränderungen in den benthischen Gemeinschaften führt. Sandbänke, wie die unter der FFH-Richtlinie und § 3 NSGDgbV geschützte Doggerbank, erfüllen mehrere wichtige ökologische Funktionen, z. B. bieten sie Schutz für seltene und bedrohte Arten und stellen Brut-, Aufzucht-, Nahrungs- und Ruhehabitate dar. Diese Lebensräume beherbergen wichtige Biotoptypen und Gemeinschaften mariner Tier- und Pflanzenarten. Eine der größten Gefahren und Auswirkungen von gezogenen grundberührenden Fanggeräten ist die Homogenisierung der heterogenen Lebensräume, deren Strukturen durch die benthischen Organismen selbst erhalten wird.<sup>320</sup>

Damit ist mobile grundberührende Fischerei nicht mit dem unter § 3 Abs. 4 Nr. 1 NSGDgbV geregelten Erhaltungsziel des Schutzes der ökologischen Qualität der Habitatstrukturen und deren flächenmäßiger Ausdehnung vereinbar. Ferner wird das unter § 3 Abs. 4 Nr. 2 NSGDgbV geregelte Erhaltungsziel des Schutzes der natürlichen Qualität des Lebensraums mit weitgehend natürlicher Verbreitung, Bestandsdichte und Dynamik der Populationen, der charakteristischen Arten und der natürlichen Ausprägung ihrer Lebensgemeinschaften beeinträchtigt. Die Unzerschnittenheit des Lebensraums sowie seine Funktion als Regenerationsraum, insbesondere für die benthische Fauna, die hohe autochthone biologische Produktivität, die Funktion als Startpunkt und Ausbreitungskorridor für benthische Arten in die gesamte Nordsee sowie seine Funktion als besonders artenreiches biogeographisches Grenzgebiet zwischen nördlicher und südlicher Nordsee nach § 3 Abs. 4 Nr. 3-5 NSGDgbV sind nicht mehr gegeben. Damit ist mobile grundberührende Fischerei mit allen Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC als geschützter Lebensraumtyp nach § 3 Abs. 3 und 4 NSGDgbV unvereinbar.

#### 7.3.2.2.2. Erhaltungsziel der geschützten Arten und Verträglichkeitsprüfung mit mobiler grundberührender Fischerei

Zum Schutz der Schweinswale und der Seehunde bestimmt § 3 Abs. 5 NSGDgbV unter anderem die Erforderlichkeit der Erhaltung oder, soweit erforderlich, die Wiederherstellung der natürlichen Bestandsdichten dieser Arten mit dem Ziel der Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands, ihrer natürlichen räumlichen und zeitlichen Verbreitung, ihres Gesundheitszustands und ihrer reproduktiven Fitness unter Berücksichtigung der natürlichen Populationsdynamik sowie der genetischen Austauschmöglichkeiten mit

---

<sup>320</sup> Pedersen et al. (2008), S. 158, 164; <https://www.bfn.de/grundsleppnetz-fischerei>.

Beständen außerhalb des Gebietes (Nr.1). Ferner ist das Gebiet als weitgehend störungsfreies und von lokalen Verschmutzungen unbeeinträchtigtes Habitat der Schweinswale und Seehunde zu erhalten, insbesondere in Hinblick auf seine Bedeutung als Nahrungs-, Migrations-, Fortpflanzungs- und Aufzuchthabitat für Schweinswale im Bereich der zentralen Nordsee (Nr. 2). Gem. § 3 Abs. 5 Nr. 3 NSGDgbV, ist ferner die Unzerschnittenheit der Habitate zu erhalten, welche die Möglichkeit der Migration der Schweinswale und Seehunde innerhalb der deutschen Nordsee und in niederländische, britische und dänische Gewässer gewährleistet. Schließlich regelt § 3 Abs. 5 Nr. 4 NSGDgbV die Erhaltung der wesentlichen Nahrungsgrundlagen der Schweinswale und Seehunde, insbesondere der natürlichen Bestandsdichten, Altersklassenverteilungen und Verbreitungsmuster der den Schweinswalen und Seehunden als Nahrungsgrundlage dienenden Organismen (siehe: Erhaltungsziele des Doggerbank-SAC, S. 26).

Neben der Gefährdung des Meeresbodens begründet mobile grundberührende Fischerei auch erhebliche Gefahren für die nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 NSGDgbV geschützten Seehunde und Schweinswale. Grundschnepnetzerei erhöht die Sterblichkeit von Ziel- und Nichtzielarten, aber auch von benthischen Arten, die durch die vorbeifahrenden Fanggeräte verletzt und bedroht werden. Dies hat erhebliche Einwirkungen auf das Ökosystem und auf die darin lebenden Arten. Durch die Abfischung großer Mengen der gezielten Fischarten wird die Nahrungsgrundlage der in der Doggerbank geschützten Schweinswale und Seehunde erheblich reduziert und das gesamte Nahrungsnetz verändert, was eine erhebliche Gefahr für die Populationen der Seehunde und Schweinswale birgt. Schnepnetze erlauben außerdem keine selektive Fangmöglichkeit und führen deshalb zu (tödlichem) Beifang von Seehunden und Schweinswalen. Verlorene Fischernetze (Geisternetze) stellen eine spezielle Gefahr dar, da sich die Meeressäuger wiederholt und nachweislich in Netzen verfangen und darin verenden. Durch fortwährendes Fischen mit Grundschnepnetzen wird also das Habitat langfristig verändert, wodurch sich die Artenzusammensetzung allgemein verschiebt. Die am Boden lebenden Organismen sind Grundlage des Ökosystems und werden durch die mobile grundberührende Fischerei zerstört und verändert. Letztlich bedeutet die Zerstörung des Meeresbodens den Verlust des Habitats der geschützten Arten. Damit ist mobile grundberührende Fischerei nicht mit dem Erhaltungsziel des Doggerbank-SAC als Nahrungs-, Migrations-, Fortpflanzungs- und Aufzuchthabitat für Schweinswale im Bereich der zentralen Nordsee unter § 3 Abs. 5 Nr. 2 NSGDgbV und dem Erhaltungsziel des Schutzes der wesentlichen Nahrungsgrundlagen der Schweinswale und Seehunde, insbesondere der natürlichen Bestandsdichten, Altersklassenverteilungen und Verbreitungsmuster der den Schweinswalen und Seehunden als Nahrungsgrundlage dienenden Organismen gem. § 3 Abs. 5 Nr. 4 NSGDgbV vereinbar. Ferner ist mobile grundberührende Fischerei damit nicht mit dem Erhaltungsziel der Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Bestandsdichte der Schweinswale und Seehunde, Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands, der natürlichen räumlichen und zeitlichen Verbreitung, des Gesundheitszustands und der reproduktiven Fitness unter Berücksichtigung der natürlichen Populationsdynamik sowie der genetischen Austauschmöglichkeiten mit Beständen nach § 3 Abs. 5 Nr. 1 NSGDgbV vereinbar. Der erhebliche Schiffsverkehr durch die Fangflotten führt zu einer zusätzlichen Belastung der Meeressäuger, speziell des Schweinswals, durch Unterwasserschall, was zu Verhaltensänderungen der Ar-

ten führt und die tödliche Gefahr der Kollision mit Schiffen/Schiffsschrauben birgt. Damit ist Grundschleppnetzfisherei auch nicht mit dem Erhaltungsziel von unzerschnittenen Habitaten und der Möglichkeit der Migration der Schweinswale und Seehunde innerhalb der deutschen Nordsee und in niederländische, britische und dänische Gewässer nach § 3 Abs. 5 Nr. 3 NSGDgbV vereinbar.

Zusammenfassend kollidiert mobile grundberührende Fischerei mit allen Erhaltungszielen der Doggerbank als geschützter Lebensraum und zum Schutz der Arten nach Anhang I und II der FFH-Richtlinie. Damit kann mobile grundberührende Fischerei innerhalb des Doggerbank-SAC nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden.

***Verbot jeglicher kommerzieller Fischerei im Doggerbank-SAC***

Es spricht einiges dafür, dass nicht nur mobile grundberührende Fischerei, sondern jegliche kommerzielle Fischerei mit großen Fangnetzen nicht mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC vereinbar sind (siehe: Handlungsempfehlung: Verbot von aller kommerzieller Fischerei in , S. 29).

7.3.2.3. Vorliegen zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, Alternative und Ausgleichsmaßnahmen

Liegt ein negatives Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung vor, darf mobile grundberührende Fischerei innerhalb des SAC nach Art. 6 Abs. 4 UA 1 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 3 und Abs. 5 BNatSchG) nur ausnahmsweise zugelassen werden, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen, keine Alternativlösung vorhanden ist und notwendige Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden.<sup>321</sup> Als Ausnahme zu der grundsätzlichen Unzulässigkeit von Projekten muss Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 3 und Abs. 5 BNatSchG) nach stetiger Rechtsprechung des EuGH eng ausgelegt werden.<sup>322</sup>

7.3.2.3.1. Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses

Das Interesse an der Verwirklichung des Projekts muss kumulativ öffentlich und überwiegend sein. Es

---

<sup>321</sup> Ist das Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können gem. Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-Richtlinie nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden. Dies ist nicht relevant, da unter dem Doggerbank-SAC weder ein prioritärer natürlicher Lebensraum noch eine prioritäre Art geschützt sind.

<sup>322</sup> EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 147; EuGH, Urteil vom 17. April 2018, Kommission gegen Polen, C-441/17, para. 189; EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 26. Oktober 2006, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Portugiesische Republik, C-239/04, para. 35; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay and others against Région wallonne, C-182/10, para. 73; EuGH, Urteil vom 20. September 2007, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik, C-304/05, para. 82.

muss also so wichtig sein, dass es gegen das in der FFH-Richtlinie verfolgte Schutzziel der Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der darin lebenden Arten und Pflanzen abgewogen werden kann.<sup>323</sup> Die Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses müssen dabei genau beschrieben und belegt werden, damit eine zutreffende Abwägung vorgenommen werden kann.<sup>324</sup> Der EuGH hat das öffentliche Interesse sogar für die Errichtung der Infrastruktur zur Unterbringung eines öffentlichen Verwaltungszentrums verneint. Es sei zwar nicht zwingend auszuschließen, dass ein Projekt, selbst wenn es privater Natur ist, auch ein öffentliches Interesse verfolgt, wenn es seinem Wesen nach und aufgrund seines wirtschaftlichen und sozialen Kontextes tatsächlich von überwiegendem öffentlichem Interesse ist und nachgewiesen ist, dass es keine Alternativlösung gibt. Wirtschaftliche Betätigungen eines Unternehmens erfüllen diese Maßstäbe aber nur in Ausnahmefällen.<sup>325</sup> Eine solche Ausnahmeregelung des Vorliegens zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses ist für Fischerei im privaten Sektor schwer denkbar. Zwar könnte angeführt werden, dass Fischerei der Sicherung der Nahrungsgrundlage der Bevölkerung dienen kann. Allerdings handelt es sich um private Fischerei von am Markt teilnehmenden Unternehmen, deren Hauptanliegen nicht die Versorgung der Bevölkerung, sondern Wirtschaftlichkeit ihres Unternehmens ist. Damit handelt es sich um kein öffentliches Interesse von überragender Bedeutung (siehe: Vorliegen zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, Alternative und Ausgleichsmaßnahmen (Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie), S. 29).

#### 7.3.2.3.2. Keine Alternativen und Ausgleichsmaßnahmen

Ferner liegen Alternativen zu mobiler grundberührenden Fischereimethoden durch selektive und unschädliche Fangmethoden vor. Nach Rechtsprechung des EuGH müsste aber der Mitgliedstaat, bevor er ein solches Projekt zulässt, nachprüfen, dass es eben keine Alternativen gibt.<sup>326</sup> Im Fall der Zulassung von mobiler grundberührender Fischerei in der Doggerbank muss die Behörde also im Rahmen des Genehmigungsverfahrens beweisen, dass sie geprüft hat, dass keine Alternativen vorhanden sind (siehe: Keine Alternativen vorhanden, S. 31). Im Sinne der Verhältnismäßigkeit ist auch kein milderes Mittel zu einem umfassenden Verbot von mobiler grundberührender Fischerei, etwa durch zeitliche Beschränkungen, vorhanden. Da die Doggerbank nicht nur aufgrund der darin lebenden Arten, sondern auch aufgrund ihres Merkmals als Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser geschützt ist, ist eine Beschränkung auf gewisse Schon- und Laichzeiten der Arten nicht ausreichend, um auch die Sandbank vor

---

<sup>323</sup> EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 155; EuGH, Urteil vom 11. September 2021, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias u. a., C-43/10, para. 121; EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-411/17; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay and others against Région wallonne, C-182/10, para. 75; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 136.

<sup>324</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 20. Mai 2009, 7 KS 28/07.

<sup>325</sup> EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay and others against Région wallonne, C-182/10, para. 77.

<sup>326</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 26. Oktober 2006, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Portugiesische Republik, C-239/04, para. 36.

den negativen Einwirkungen von mobiler grundberührender Fischerei zu schützen (siehe: Verhältnismäßigkeit, S. 31).

Letztlich, selbst wenn ein zwingendes öffentliches Interesse gegeben wäre, müssten Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden, um den durch die erlaubte Tätigkeit verursachten Schaden auszugleichen. Es ist schwer vorstellbar, wie die Geschäftsmodelle der Fischereiverwaltung oder der Fischereibetriebe diese Kosten tragen könnten.<sup>327</sup> In einem anderen Fall hat der EuGH entschieden, dass angemessene Ausgleichsmaßnahmen auch die Ausweisung eines äquivalenten oder größeren Schutzgebietes desselben Lebensraumtyps sein können.<sup>328</sup> Damit müsste zum Ausgleich der Zulassung von mobiler grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC, ein anderes gleich großes und schutzgleiches SAC ausgewiesen werden (siehe: Ausgleichsmaßnahmen, S. 32).

#### 7.3.2.3.3. Zwingende Gründe des öffentlichen Interesses bei prioritären Lebensraumtypen oder Arten

Ist das Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können gem. Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 4 BNatSchG) nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden.

##### **Prioritärer Lebensraum**

Ein höherer Schutz der Doggerbank würde sich folglich ergeben, wenn Sandbänke mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser (Habitat Code 1110) als prioritären Lebensraumtypen und Seehunde und Schweinswale als prioritäre Arten kategorisiert werden würden. Dies müsste bei der EU angestoßen werden.

#### 7.3.3. Mobile grundberührende Fischerei im Doggerbank-SAC rechtswidrig

Zusammenfassend hat die Anwendung dieser Kriterien auf Grundschieppnetzfisherei ergeben, dass diese Fangmethode nicht mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC vereinbar ist und die Ausnahmevoraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 1-3 und 5 BNatSchG nicht erfüllt sind. Die zuständige einzelstaatliche Behörde muss bei der Genehmigung der entsprechenden Fischereitätigkeit nachweisen, dass es die erforderlichen Prüfungen nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 1-3 und 5 BNatSchG beachtet hat.

<sup>327</sup> Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 5

<sup>328</sup> EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 15. Mai 2014, T.C. Briels and others gegen Minister van Infrastructuur en Milieu, C-521/12, para, 39.



#### 7.3.3.1. Zuständige Behörde zur Prüfung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie

Nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie sind die einzelstaatlichen Behörden zuständig, die notwendigen Prüfungen vorzunehmen. Dabei ist die Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie als naturschutzrechtlich obligatorischer Verfahrensschritt<sup>329</sup> als aufgedrängte Sonderprüfung im Rahmen des Zulassungsverfahrens des Projektes mitzuprüfen (siehe: Beschränkungen von Fischerei innerhalb von Natura 2000-Gebieten: Integration der FFH-Zulassung in die fischereirechtliche Genehmigung, S. 43).<sup>330</sup> Nach Ansicht des BVerwG ist damit diejenige Behörde zuständig, die nach den maßgeblichen fachrechtlichen Vorschriften über die Zulassung des Projekts zu befinden hat. Die FFH-Vorprüfung muss erfolgen, bevor das Projekt zugelassen wird<sup>331</sup> und die Entscheidung muss gem. § 58 Abs. 1 S. 2 BNatSchG im Benehmen mit dem BfN ergehen.<sup>332</sup> Anknüpfungspunkt für die Zuständigkeiten und die Überprüfung der Einhaltung der Voraussetzung des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, ist damit derjenige Akt, welcher mobile grundberührende Fischerei innerhalb der Doggerbank zulässt. In Betracht kommt einerseits die NSGDgbV oder andererseits die Erlaubnis der Fischerei in dem Gebiet. Wurden Projekte zugelassen, ohne dass die Voraussetzungen erfüllt sind, muss jedenfalls nach nationalem Recht gegen die erteilte Zulassung vorgegangen werden.<sup>333</sup>

#### 7.3.3.2. Zulassung der Fischerei durch NSGDgbV

Die NSGDgbV regelt den Schutzzweck des Doggerbank-SAC und normiert gem. § 4 NSGDgbV diesbezügliche Verbote, wobei die berufsmäßige Seefischerei nach § 4 Abs. 3 NSGDgbV explizit von einem Verbot ausgenommen ist. § 5 NSGDgbV regelt ferner die Zulässigkeit bestimmter Projekte und Pläne in diesem Bereich, enthält aber keine Zulassung für Fischerei. Nach § 5 Abs. 2 NSGDgbV sind Projekte zulässig, sofern sie nicht nach § 34 Abs. 2 BNatSchG zu erheblichen Beeinträchtigungen der für den Schutzzweck nach § 3 Abs. 3 bis 5 NSGDgbV maßgeblichen Bestandteile des Gebietes führen können oder die Anforderungen nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG erfüllen. Es ist zweifelhaft, ob § 5 Abs. 2 NSGDgbV ausreicht, um Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie europarechtskonform umzusetzen, da sich hieraus eine gegenüber der FFH-Richtlinie gegenteilige Beweislastumkehr ergibt. Aus der Formulierung von § 5 Abs. 2 NSGDgbV ergibt sich, dass Projekte grundsätzlich zulässig sind, außer sie sind nicht mit dem Gebiet vereinbar; nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie sind Projekte aber grundsätzlich unzulässig, es sei denn es wird nachgewiesen, dass sie mit dem

---

<sup>329</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 10.

<sup>330</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 11; BVerwG, Beschluss vom 24.03.2015, 4 BN 32.13, para. 35; BVerwG, Urteil vom 06. November 2012, 9 A 17.11, Rn. 32; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 96; Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 16; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 79.

<sup>331</sup> Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 14; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 79.

<sup>332</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 11; BVerwG, Beschluss vom 24.03.2015, 4 BN 32.13, para. 35.

<sup>333</sup> EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 169, f.; EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, Comune di Corridonia u. a., C-196/16 und C-197/16, para. 35.



Gebiet vereinbar sind. Zumindest aber enthält § 5 NSGDgbV keinen allgemeinen Zulassungsakt für Projekte. Damit ist die NSGDgbV nicht der geeignete Anknüpfungspunkt für die Überprüfung der Einhaltung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie. Selbst wenn man eine andere Ansicht vertreten würde, wäre § 5 NSGDgbV nicht FFH-verordnungskonform, da den Anforderungen nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie nicht gerecht wird.

### 7.3.3.3. Zulassung der Fischerei durch Fischereierlaubnis

Als weiterer Anknüpfungspunkt des Zulassungsaktes, welcher die Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie zu enthalten hat, kommt damit die Erlaubnis der Fischerei in Betracht. Die gewerbsmäßige Fischerei mit mobilen grundberührenden Fangmethoden ist durch eine EU-Verordnung beschränkt und bedarf deshalb nach § 3 Abs. 1 S. 1 und 2 Seefischereigesetztes (SeeFischG)<sup>334</sup> i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Verordnung 1224/2009/EG des Rates vom 20. November 2009 (Fischereikontrollverordnung) einer Fangerlaubnis.<sup>335</sup>

§ 3 Abs. 1 S. 1 SeeFischG i.V.m. Art. 6 und 7 der Fischereikontrollverordnung unterscheiden zwischen Fanglizenzen und Fangerlaubnissen. Gem. Art. 6 Abs. 1 Fischereikontrollverordnung dürfen Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft lebende aquatische Ressourcen nur gewerblich nutzen, wenn sie über eine gültige Fanglizenz verfügen. Damit ein Fischereifahrzeug der Gemeinschaft, das in Gemeinschaftsgewässern eingesetzt wird, bestimmte Fischereitätigkeiten ausüben darf, müssen diese nach Art. 7 Abs. 1 Fischereikontrollverordnung außerdem in seiner gültigen Fangerlaubnis konkret angegeben sein, wenn für die Fischereien oder Fanggebiete, in denen die Tätigkeiten erlaubt sind, (lit. a) eine Fischereiaufwandsregelung oder (lit. b) ein Mehrjahresplan gilt, (lit. c) es sich um ein Gebiet mit Fangbeschränkungen oder (lit. d) es sich um Fischfang zu wissenschaftlichen Zwecken handelt oder (lit. e) andere Bedingungen nach Maßgabe einschlägiger Gemeinschaftsvorschriften gelten. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie stellt für die Genehmigung von Fischerei innerhalb von SAC-Gebieten und die Projekte i.S.d. Art. 6 FFH-Richtlinie die Bedingung der zusätzlichen Prüfung anhand der Kriterien des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie auf. Damit gilt für die Fischerei mit mobilen grundberührenden Fangmethoden innerhalb des Doggerbank SAC andere Bedingungen nach EU-Recht unter Art. 7 Abs. 1 lit. e Fischereikontrollverordnung. Mobile grundberührende Fischerei in der Doggerbank bedarf somit sowohl einer Fanglizenz als auch einer Fangerlaubnis.

Gem. Art. 4 Nr. 9 Fischereikontrollverordnung ist eine Fanglizenz ein offizielles Dokument, dessen Inhaber nach Maßgabe nationaler Vorschriften berechtigt ist, eine bestimmte Fangkapazität für die kommerzielle Nutzung lebender aquatischer Ressourcen einzusetzen. Hierin festgelegt sind Mindestanforderungen an

---

<sup>334</sup> Gesetz zur Regelung der Seefischerei und zur Durchführung des Fischereirechts der Europäischen Union (Seefischereigesetz – SeeFischG) vom 6. Juli 1998 (BGBl. I S. 1791).

<sup>335</sup> Verordnung 1224/2009/EG des Rates vom 20. November 2009 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 847/96, (EG) Nr. 2371/2002, (EG) Nr. 811/2004, (EG) Nr. 768/2005, (EG) Nr. 2115/2005, (EG) Nr. 2166/2005, (EG) Nr. 388/2006, (EG) Nr. 509/2007, (EG) Nr. 676/2007, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 1300/2008, (EG) Nr. 1342/2008 sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93, (EG) Nr. 1627/94 und (EG) Nr. 1966/2006.

die Identifizierung, die technischen Merkmale und die Ausrüstung eines Fischereifahrzeugs der Gemeinschaft. Gem. Art. 4 Nr. 10 Fischereikontrollverordnung ist eine Fangerlaubnis eine zusätzlich zur Fanglizenz für ein Fischereifahrzeug der Gemeinschaft erteilte Genehmigung, „bestimmte Fischereitätigkeiten in einem angegebenen Zeitraum, einem bestimmten Gebiet oder für eine bestimmte Fischerei unter bestimmten Bedingungen auszuüben“. Zur Beschränkung von mobiler grundberührender Fischerei innerhalb des Doggerbank SAC kann die Fanglizenz damit technische Regelungen aufstellen, während die Fangerlaubnis die Fischereimethode in dem speziellen Gebiet versagen kann. Damit ist die Fangerlaubnis der relevante Genehmigungsakt für mobile grundberührende Fischerei in SAC-Gebieten der AWZ.

Für die Erteilung der Fangerlaubnis ist nach § 3 Abs. 3 SeeFischG die BLE zuständig, wobei die Entscheidung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie gem. § 58 Abs. 1 S. 2 BNatSchG im Benehmen mit dem BfN ergehen muss.<sup>336</sup> Fangerlaubnisse können als Einzelfangerlaubnis an individuelle Fischer, als Sammelfangerlaubnis an juristische Personen nach § 3 Abs. 4 SeeFischG oder als Gemeinschaftsquoten als Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 S. 2 VwVfG erteilt werden.<sup>337</sup> § 3 Abs. 1 SeeFischG gewährt einen Anspruch auf Erteilung der Fangerlaubnis im Rahmen der Fangquoten und stellt einen begünstigenden Verwaltungsakt dar. Die Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie war damit vor Erteilung der Fangerlaubnis vom BLE im Benehmen mit dem BfN durchzuführen.

Die BLE hat mit der Allgemeinverfügung „Erste Bekanntmachung über den Fischfang durch Fischereibetriebe mit Fischereifahrzeugen unter Führung der Bundesflagge im Jahr 2023“<sup>338</sup> vom 10. November 2022 eine vorläufige Fangerlaubnis erteilt, ohne hierin die Ausübung der Fischerei im Doggerbank-SAC zu regulieren. Eine im Rahmen des Erlasses der Allgemeinverfügung vorzunehmende Prüfung der Vereinbarkeit von Grundschleppnetzfischerei mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC hätte aber zwingend zu dem Ergebnis führen müssen, dass mobile grundberührende Fischerei innerhalb des Doggerbank-SACs nicht mit den Erhaltungszielen des Gebietes vereinbar ist und damit nicht zulassungsfähig war.

#### ***Vorgehen gegen Fangerlaubnis***

Die Erteilung der Fangerlaubnis ist rechtswidrig, sofern die BLE nicht nachweisen kann, dass ein ausreichendes Verfahren nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, § 34 BNatSchG durchgeführt wurde. Die Fangerlaubnis kann damit durch Anfechtungsklage angegriffen werden. Hierzu sind die anerkannten Umweltverbände klagebefugt.<sup>1</sup>

#### **7.4. Bestandserhaltungsmaßnahmen innerhalb von SAC-Gebieten für eigene Fischereifahrzeuge nach Art. 11 Abs. 1 GFP**

<sup>336</sup> BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 11; BVerwG, Beschluss vom 24.03.2015, 4 BN 32.13, para. 35.

<sup>337</sup> Markus, Seefischereigesetz Kommentar, 2. Online-Auflage 2016, § 3 Rn. 2.

<sup>338</sup> Bundesanzeiger, BAnz AT 28.12.2022 B8, [https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fischerei/Fischereimanagement/2023\\_ErsteBekanntmachungFischfang.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fischerei/Fischereimanagement/2023_ErsteBekanntmachungFischfang.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Die Regulierung von Grundschieppnetzfisherei von eigenen Fischereifahrzeugen in der deutschen Doggerbank könnte auch allgemein durch den Erlass einer Bestandserhaltungsmaßnahme geregelt werden. Nach Art. 11 Abs. 1 GFP liegt die Kompetenz zur Beschränkung von Aktivitäten wie Grundschieppnetzfisherei für eigene Fischereifahrzeuge in SACs in der eigenen AWZ beim Mitgliedstaat selbst und nicht bei der EU. Innerhalb von SAC-Gebieten wie der Doggerbank haben Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 1 GFP mithin das Recht Bestandserhaltungsmaßnahmen wie eine Beschränkung oder das Verbot von bestimmten Fangmethoden wie mobile grundberührender Fischerei (Art. 7 Abs. 1 lit. j, Abs. 2 lit. c GFP) zu erlassen, die nur Auswirkungen auf eigene Fischereifahrzeuge haben, die zur Erhaltung der Verpflichtungen aus Art. 6 FFH-Richtlinie erforderlich sind und die mit den Zielen der GFP vereinbar sind.<sup>339</sup> Für die Durchführung der GFP und Festsetzung bestimmter Fangmethoden ist nach § 15 Abs. 3 Nr. 3 SeeFischG das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Regelungen zu treffen. Außerdem nimmt das BMEL nach § 20 Abs. 1 SeeFischG die Außenvertretung nach dem SeeFischG gegenüber den anderen Mitgliedstaaten wahr, etwa zur Durchführung der Vorschriften des EU-Fischereirechts.

Es ist fraglich, ob über das Recht der Mitgliedstaaten gem. Art. 11 Abs. 1 GFP hinaus, Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen, auch eine diesbezügliche Verpflichtung besteht (siehe: Verpflichtung Fischerei für eigene Fahrzeuge zu beschränken, S. 35). Für den Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen regelt Art. 11 Abs. 1 GFP, dass „Mitgliedstaaten das Recht“ haben, diese zu erlassen. Damit haben die Mitgliedstaaten eine Einschätzungsprärogative ob und wie sie eine Bestandserhaltungsmaßnahme erlassen (siehe: Form eines Verbotes, S. 36). Dieser Wortlaut spricht gegen eine entsprechende Verpflichtung (siehe vertieft: Verpflichtung Fischerei für eigene Fahrzeuge zu beschränken, S. 35).

Da Art. 11 GFP nicht nur auf Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, sondern auf Art. 6 FFH-Richtlinie insgesamt verweist, könnte daran gedacht werden, ob Mitgliedstaaten unter Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie verpflichtet sind, Erhaltungsmaßnahmen wie das Verbot mobiler grundberührender Fischerei in SAC-Gebieten zu erlassen. Nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie legen die Mitgliedstaaten für die SAC-Gebiete die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, die gegebenenfalls geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen entsprechen. Aus Sicht des EuGH können diese Maßnahmen aber verschiedene Maßnahmen sein, wobei eine Bestandserhaltungsmaßnahme wie die Beschränkung von mobiler grundberührender Fischerei neben den anderen Maßnahmen dazu beiträgt, den günstigen Erhaltungszustand zu erreichen.<sup>340</sup> Etwas anderes könnte sich allerdings ergeben, wenn dargelegt werden kann, dass das Verbot mobiler grundberührender Fischerei das einzige Mittel ist, um der Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie nachzukommen, namentlich um den ökologischen Erfordernissen des Lebensraumtyps der Doggerbank und der darin lebenden Arten zu entsprechen. Angesichts der wissenschaftlichen Befunde über die schädlichen Auswirkungen von mobiler grundberührender Fischerei ist dies durchaus denkbar.

---

<sup>339</sup> DUH, 5-yearreview of the CFP, p. 45.

<sup>340</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 49.

***Generelles Verbot mobiler grundberührender Fischerei im Doggerbank-SAC für eigene Fischereifahrzeuge.***

Auch wenn unter Art. 11 Abs. 1 GFP keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten abgeleitet werden kann Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen, könnte es angesichts der vorherigen Ergebnisse dennoch im Interesse Deutschlands stehen, mobile grundberührende Fischerei in SAC-Gebieten generell zu regeln. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Zulassung von mobiler grundberührender Fischerei in SAC-Gebieten (und den Puffergebieten) rechtswidrig ist. Dabei liegt es an der einzelstaatlichen Behörde (BLE) nachzuweisen, dass sie die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie beachtet hat, bevor sie die Zulassung erteilt hat. Da Grundschleppnetzfisherei nicht mit den Erhaltungszielen des Doggerbank-SAC vereinbar ist, ist die Fischereierlaubnis rechtswidrig. Die Beweislast, dass die Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie adäquat durchgeführt wurde, liegt auf Seiten der einzelstaatlichen Behörde (BLE). Ferner muss die einzelstaatliche Behörde, um sich rechtmäßig nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie zu verhalten, auch bei mehrjährigen Projekten für jede einzelne Zulassung jedes Jahr erneut prüfen, ob die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie noch eingehalten sind und nachweisen können, dass sie das getan hat. Eine Anfechtung der Fangerlaubnis könnte durch die einzelstaatliche Behörde (BMEL) durch Erlass einer Bestandserhaltungsmaßnahme vermieden werden, die mobile grundberührende Fischerei innerhalb des SAC (und außerhalb, soweit sie das SAC beeinträchtigt) allgemein verbietet. Dies würde wiederum einen Anreiz darstellen, sich auch im Rahmen der gemeinsamen Empfehlung dafür einzusetzen, dass mobile grundberührende Fischerei auch für die Fischereifahrzeuge der anderen Mitgliedstaaten verboten wird.

**7.5. Bestandserhaltungsmaßnahmen innerhalb von SAC-Gebieten für fremde Fischereifahrzeuge nach Art. 11 Abs. 2 GFP**

Hält der veranlassende Mitgliedstaat den Erlass der Bestandserhaltungsmaßnahme nach Art. 11 Abs. 1 GFP für notwendig und wird das direkte Bewirtschaftungsinteresse anderer Mitgliedstaaten von der Maßnahme berührt, so wird der EU-Kommission nach Art. 11 Abs. 2 GFP die Befugnis übertragen, solche Maßnahmen auf Antrag durch delegierten Rechtsakt zu erlassen. Der Erlass der Maßnahme durch die Kommission setzt einen Notifizierungsprozess der Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 2 bis 6 i.V.m. Art. 18 Abs. 1 bis 4, Abs. 6 GFP voraus, in welchem die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Empfehlung an die Kommission abgeben. Berührt eine Bestandserhaltungsmaßnahme also die Bewirtschaftungsinteressen eines anderen Mitgliedstaates, muss ein Notifizierungsprozess durchgeführt werden und die Kompetenz zum Erlass der Maßnahme wechselt auf die EU-Kommission.

Der Begriff „Mitgliedsstaat mit einem direkten Bewirtschaftungsinteresse“ ist legaldefiniert in Art. 4 Abs. 1 Nr. 22 GFP. Dies ist jeder Mitgliedsstaat, der ein Interesse hat, das entweder in Fangmöglichkeiten oder in einer Fischerei in der AWZ des betreffenden Mitgliedstaats besteht (siehe: Bewirtschaftungsinteresse

eines anderen Mitgliedstaates, S. 46).<sup>341</sup>

#### 7.5.1. Notifizierungsprozess und gemeinsame Empfehlung nach Art. 11 Abs. 2-6, 18 Abs. 1-4, Abs. 6 GFP

Zur Durchführung des Notifizierungsprozesses legt der veranlassende Mitgliedstaat gem. Art. 11 Abs. 3, UA 1, S. 1 GFP die notwendigen Informationen über die erforderlichen Maßnahmen, einschließlich Begründung und wissenschaftlicher Nachweise, an die anderen Mitgliedsstaaten und die EU-Kommission vor. Innerhalb von sechs Monaten nach Vorlage der Informationen können der veranlassende Mitgliedstaat und die Mitgliedstaaten mit Bewirtschaftungsinteresse gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 1, S. 2, Art. 18 Abs. 1, 2 GFP der EU-Kommission eine gemeinsame Empfehlung über eine Maßnahme nach Art. 11 Abs. 1 GFP unterbreiten. Die EU-Kommission erlässt die vorgeschlagene Maßnahme gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 1, S. 3, Art. 18 Abs. 3, Art. 46 GFP unter Berücksichtigung der verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten innerhalb von drei Monaten nach Eingang des vollständigen Antrags durch delegierten Rechtsakt oder Durchführungsrechtsakte, sofern die Empfehlung mit der einschlägigen Bestandserhaltungsmaßnahme vereinbar ist. Der delegierte Rechtsakt, der aufgrund Art. 11 Abs. 2 GFP erlassen wurde, tritt nach Art. 46 Abs. 5, S. 1 GFP nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Die Frist kann nach Art. 46 Abs. 5, S. 2 GFP auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates um zwei Monate verlängert werden.

#### 7.5.2. Notifizierungsprozess in der Praxis

Der Notifizierungsprozess nach Art. 11 Abs. 2 GFP begründet eines der Kernprobleme der effektiven Koordinierung der Fischerei und des Naturschutzes und macht die Regulierung von Fischerei innerhalb der europäischen Naturschutzgebiete praktisch unmöglich. Zum einen ist der Prozess, eine gemeinsame Empfehlung zu erarbeiten, aufgrund divergierender Fischerei- und Naturschutzinteressen der Mitgliedstaaten sehr schwierig. Zum anderen bereitet die Bearbeitung und der Erlass der Maßnahme innerhalb der EU-Kommission Probleme, selbst wenn eine Empfehlung vorliegt. Letztlich macht auch die Möglichkeit des EU-Parlaments und des Rates nach Art. 46 Abs. 3 GFP Einwände zu erheben, den Erlass eines delegierten Rechtsaktes willkürlich und träge.<sup>342</sup>

Am 17. Juni 2021 hat Deutschland als veranlassender Mitgliedstaat unter Art. 11 Abs. 2 GFP zusammen mit

---

<sup>341</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 53 f.

<sup>342</sup> Appleby/Harrison (2019), S. 11.

fünf weiteren Mitgliedstaaten mit Bewirtschaftungsinteresse (Belgien, Dänemark, Frankreich, Niederlande und Schweden) eine gemeinsame Empfehlung bei der EU-Kommission eingereicht, welche Fischerei-Bestandserhaltungsmaßnahmen unter anderem im Bereich der Doggerbank (DE1003-301) in der deutschen AWZ betreffen (siehe: Aktuell: Gemeinsame Empfehlung und Delegierter Rechtsakt der Kommission vom 08. Dezember 2022, S. 47).<sup>343</sup> Auf die von Deutschland veranlasste gemeinsame Empfehlungen hin, hat die EU-Kommission am 08. Dezember 2022 eine delegierte Verordnung u.a. zum Schutz der Doggerbank in der deutschen AWZ (Delegated Regulation (EU) 2023/340) erlassen, welche die bisherige Delegierte Verordnung (EU) 2017/118 aus dem Jahr 2016 ersetzt.<sup>344</sup> Der mit dem Beschluss 2005/629/EG der Kommission<sup>345</sup> eingesetzte wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Fischereiausschuss (Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, STECF)<sup>346</sup> hat die delegierte Verordnung geprüft und positiv bewertet. Die delegierte Verordnung wird nun dem Europäischen Parlament und Rat vorgelegt, die nach Art. 46 Abs. 5, S. 1 GFP zwei Monate nach der Übermittlung Einwände erheben oder der Kommission mitteilen, dass sie keine Einwände haben.<sup>347</sup> Die Frist kann auf Initiative des Europäischen Parlamentes oder Rates gem. Art. 46 Abs. 5, S. 2 GFP um 2 Monate verlängert werden.

Inhaltlich ist die gemeinsame Empfehlung für den Bereich der Doggerbank in der deutschen AWZ nur auf einen Schutz der Schweinswale vor negativen Einflüssen von Fischerei gerichtet.<sup>348</sup> Hinsichtlich des Schutzstatus der Doggerbank aufgrund ihres Typus als Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser (Habitat Code 1110) überrascht das, da mobile grundberührende Fischerei gerade mit diesem Erhaltungsziel kollidiert. Ferner wird kein Bezug auf die in der Doggerbank geschützten Seeheute genommen. Entsprechend dieses Ziels sieht die gemeinsame Empfehlung für die Doggerbank allein eine Beschränkung von Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen auf ein durchschnittliches Level der letzten sechs Jahre vor deren Inkrafttreten vor, um Schweinswale zu schützen.<sup>349</sup> Diese Empfehlung wurde in der Delegated Regulation (EU) 2023/340 übernommen. Damit wird die Doggerbank durch die neue delegierte Verordnung also nur aufgrund des darin vorkommenden Schweinswals geschützt, wofür Beschränkungen für die Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen erlassen werden. Für das Erhaltungsziel „Sandbank mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser“, sowie den Seehund liegen keine spezifischen Maßnahmen vor. Insbesondere wird zu diesem Zweck lediglich die Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen reguliert. Fischerei mit mobilen grundberührenden Fangmethoden, welche mit dem Erhaltungsziel der Doggerbank als Sandbank kollidieren, werden von der gemeinsamen

---

<sup>343</sup> Delegated Regulation EU, C(2022) 8918 final, S. 1.

<sup>344</sup> Commission Delegated Regulation (EU) 2023/340 of 8.12.2022 amending Delegated Regulation (EU) 2017/118 as regards conservation measures in Sylter Aussenriff, Borkum-Riffgrund, Doggerbank and Östliche Deutsche Bucht, and in Klaverbank, Friese Front and Centrale Oestergronden; Commission Delegated Regulation (EU) 2017/118 of 5 September 2016 establishing fisheries conservation measures for the protection of the marine environment in the North Sea (OJ L 19, 25.1.2017, p. 10).

<sup>345</sup> Beschluss 2005/629/EG der Kommission vom 26. August 2005 zur Einsetzung eines wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlichen Fischereiausschusses (ABl. L 225 vom 31.8.2005, S. 18).

<sup>346</sup> Präambel (48) der GFP.

<sup>347</sup> [https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/fisheries-and-nature-conservation-increased-protection-natura-2000-sites-north-sea-2022-12-08\\_en](https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/fisheries-and-nature-conservation-increased-protection-natura-2000-sites-north-sea-2022-12-08_en).

<sup>348</sup> Delegated Regulation EU, C(2022) 8918 final, S. 2 f.

<sup>349</sup> Delegated Regulation EU, C(2022) 8918 final, S. 7.

Empfehlung und der delegierten Verordnung nicht umfasst.

#### 7.5.3. Verpflichtung für gemeinsame Empfehlung und delegierten Rechtsakt zum Verbot von mobiler grundberührender Fischerei

Die Untersuchungen zu mobiler grundberührender Fischerei in der Doggerbank haben ergeben, dass diese Fischereitätigkeit nicht mit den Erhaltungszielen des Gebietes vereinbar ist und nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie nur ausnahmsweise zugelassen werden darf. Die gemeinsame Empfehlung von Deutschland und den fünf anderen Mitgliedstaaten vom 17. Juni 2021 bleibt damit hinter den Anforderungen der FFH-Richtlinie zurück. Es stellt sich mithin die Frage, ob die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden können, eine gemeinsame Empfehlung abzugeben und ob die Empfehlung den Anforderungen des Art. 6 FFH-Richtlinie entsprechen muss. Ferner stellt sich die Frage, ob der delegierte Rechtsakt der Union die Anforderungen des Art. 6 FFH-Richtlinie beachten muss.

Nach dem Wortlaut des Art. 11 Abs. 1 GFP haben Mitgliedstaaten das Recht Bestandserhaltungsmaßnahmen zu ergreifen, sind hierzu aber nicht verpflichtet. Genauso statuiert Art. 11 Abs. 3 UA 1, S. 2 GFP hinsichtlich der Einreichung der gemeinsamen Empfehlung, dass der veranlassende Mitgliedstaat und die Mitgliedstaaten, die ein Bewirtschaftungsinteresse haben, eine gemeinsame Empfehlung einreichen können. Letztlich hat auch die EU-Kommission für den Fall, dass keine gemeinsame Empfehlung zustande kommt, unter Art. 11 Abs. 3 UA 2 GFP fakultativ das Recht, einen eigenen Vorschlag einzureichen, muss dies aber nicht tun. Nach diesem Wortlaut besteht folglich nur ein Recht, aber keine Verpflichtung, eine gemeinsame Empfehlung abzugeben. Dies verursacht eine offensichtliche Diskrepanz, da einerseits unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie Fischerei, die nicht mit den Erhaltungszielen vereinbar ist, von der einzelstaatlichen Behörde innerhalb von SAC-Gebieten für eigene Fischereifahrzeuge nur ausnahmsweise zugelassen werden darf, andererseits aber Mitgliedstaaten unter der GFP keine Kompetenz haben, Fischerei zu beschränken, die von Fischereifahrzeugen anderer Mitgliedstaaten ausgeht (siehe: Verpflichtung gemeinsame Empfehlung zu erlassen, S. 50).

Fraglich ist, ob zumindest dann, wenn eine gemeinsame Empfehlung abgegeben wird, diese inhaltlich den Anforderungen des Art. 6 FFH-Richtlinie entsprechen muss. Art. 11 Abs. 2 GFP verweist ausdrücklich auf das Vorliegen aller Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 1 GFP und macht Art. 6 FFH-Richtlinie damit zum Gegenstand der Art. 11 Abs. 2 GFP-Prüfung. Darüber hinaus hat die EU nach Art. 11 Abs. 3 UA 2 GFP explizit zu überprüfen, ob die gemeinsame Empfehlung den Anforderungen des Art. 11 Abs. 1 GFP entspricht, so dass auch hiernach Art. 6 FFH-Richtlinie zum Prüfungsumfang der gemeinsamen Empfehlung gemacht wird (siehe: Verpflichtung einer gemeinsamen Empfehlung mit bestimmtem Inhalt, S. 50). Damit kann und muss die EU bei Erlass ihres delegierten Rechtsaktes überprüfen, ob die gemeinsame Empfehlung ausreicht, um der Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie, die natürlichen Lebensraumtypen der Doggerbank und die darin lebenden Schweinswale und Seehunde zu schützen, nachkommt. Angesichts der

aufgezeigten Unvereinbarkeit dieser Tätigkeit mit den Erhaltungszielen des Gebietes, liegen diesbezüglich schwere Zweifel vor.

Problematisch ist, ob die gemeinsame Empfehlung auch der eingeschränkten Zulassungsfähigkeit des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie unterliegt. Da die gemeinsame Empfehlung keine Zulassung von Fischerei ist, ist eine direkte Anwendung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie nicht möglich. In Betracht käme eine analoge Anwendung, da eine fehlende Regelung von Fangmethoden in der gemeinsamen Empfehlung die Fischerei in den SAC-Gebieten weiterhin zulässig lässt. Während Mitgliedstaaten bei der Erteilung von Fangerlaubnissen für eigene Fischereifahrzeuge an Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie gebunden sind, besteht keine Bindung an Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie mehr, sobald andere Mitgliedstaaten Fischerei ausüben. Damit besteht eine Regelungslücke, welche den Schutz des SAC-Gebietes unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie aushebelt.

Nach Ansicht eines Mitarbeiters des Directorate-General for Environment der EU (DG ENV) soll Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie aber nicht auf die gemeinsame Empfehlung anwendbar sein, da diese gerade mit der Verwaltung des Gebietes im Zusammenhang steht und deshalb die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie nicht erfüllt. Diese Argumentation knüpft aber fälschlicherweise daran an, dass die gemeinsame Empfehlung das Projekt wäre. Vielmehr ist die gemeinsame Empfehlung die analoge Zulassung, während das Projekt die mobile grundberührende Fischerei ist.

#### ***Gemeinsame Empfehlung und Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie***

Weitere Diskussion mit den NGOs über die analoge Anwendung von Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie auf die gemeinsame Empfehlung. Es kann aber zumindest an ein Vorgehen gegen die gemeinsame Empfehlung, bzw. gegen die daraufhin ergehenden delegierten Verordnungen gedacht werden, da die Maßnahmen nicht den Anforderungen an Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie entsprechen, da sie nicht ausreichen, um einen adäquaten Schutz des Doggerbank-SAC und der darin lebenden Arten zu gewährleisten.

#### **7.5.3.1. Verpflichtung des Flaggenstaates mobile grundberührende Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge in der deutschen Doggerbank nicht zuzulassen**

Der bisher vorgestellte Ansatz knüpft an die Verantwortlichkeit und ggf. Verpflichtung der Mitgliedstaaten an, Fischerei in ihren Hoheitsgewässern (Küstenmeer) und Gewässern unter ihrer Gerichtsbarkeit (AWZ) zu regulieren an (*ratione loci*). Ein weiterer Ansatzpunkt ist das Anknüpfen an die Verantwortlichkeit des Flaggenstaates für Aktivitäten von Fischereischiffen, welche unter seiner Flagge segeln (*ratione personae*) nach Art. 58 Abs. 2, 92, 94 SRÜ.<sup>350</sup> Deutschland hat das SRÜ 1994 unterzeichnet, ratifiziert und

---

<sup>350</sup> United Nations Treaty Series (UNTS), Vol. 1833, No. I-31363; Bundesgesetzblatt (BGBl.) II 1994, p. 1799; Guilfoyle, in: Proelss, UNCLOS Commentary (2017), Art. 92, mn. 2.



in deutsches nationales Recht umgewandelt, so dass es an die Vorschriften des SRÜ gebunden ist.<sup>351</sup> Auch die EU ist seit 1998 Vertragspartei des SRÜ (siehe: Verantwortlichkeit des Flaggenstaats für Fischereifahrzeuge in fremden AWZ, S. 52).<sup>352</sup> Die Verantwortlichkeit des Flaggenstaates für Fischerei seiner Schiffe in der AWZ eines anderen Mitgliedstaates wurde auch vom Internationalen Seegerichtshof bestätigt, da die Verantwortlichkeit des Küstenstaates in seiner AWZ andere Staaten nicht von ihrer Verantwortung über ihre eigenen Schiffe in fremden AWZ befreit.<sup>353</sup> Insbesondere trifft nach dem Internationalen Seegerichtshof den Flaggenstaat eine Verantwortlichkeit für seine Schiffe, als internationale Verpflichtung die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren, welche in jeder seerechtlichen Zone, auch in fremden AWZs, zu beachten ist.<sup>354</sup>

Die EU hat sich den Regelungen des SRÜ unterworfen. Damit gilt die Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates über Schiffe, die unter seiner Flagge segeln, auch für Fischereifahrzeuge der Mitgliedstaaten der EU in allen Unionsgewässern. Dies wird auch von der EU bestätigt, welche in ihrer Beitrittserklärung zum SRÜ ausdrücklich feststellt, dass der Beitritt der EU zum SRÜ gerade nicht die Mitgliedstaaten von ihrer Verpflichtung befreit, Gerichtsbarkeit über ihre Schiffe auszuüben, wobei sie das Gemeinschaftsrecht zu beachten haben.<sup>355</sup> Ferner setzt Art. 19 Abs. 1 GFP fest, dass Mitgliedstaaten ausdrücklich Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände in Unionsgewässern verabschieden können, wenn diese Maßnahme nur für Fischereifahrzeuge unter der eigenen Flagge gelten.

In diesem Lichte könnte Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie so ausgelegt werden, dass die Verpflichtung nicht an SAC-Gebiete innerhalb der eigenen Gewässer anknüpft, sondern nur an das Vorhandensein eines SAC-Gebietes, unabhängig davon, in welchem Hoheitsgebiet es sich befindet. Nach dieser Ansicht wären Staaten somit verpflichtet, Projekte, die nicht mit den Erhaltungszielen von SACs vereinbar sind, nicht zuzulassen, unabhängig davon, ob sich das SAC im eigenen oder fremden Hoheitsgewässer oder Gewässer mit Hoheitsbefugnissen oder unter der Gerichtsbarkeit anderer Mitgliedstaaten befindet.<sup>356</sup> Damit wären alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, mobile grundberührende Fischerei ihrer eigenen Fischereifahrzeuge im deutschen Doggerbank-SAC nicht zuzulassen, da sie nicht den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie entspricht. Für diese Auslegung spricht auch der Sinn und Zweck von SAC-Gebieten,

---

<sup>351</sup> Gesetz zu dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982, BGBl. II 1994, S. 1799; Gesetz zur Ausführung des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982; Übereinkommens vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens, BGBl. I 1995, S. 778; Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982, BGBl. II 1994, S. 2566.

<sup>352</sup> EU Rat, 98/392/EC: Council Decision of 23 March 1998 concerning the conclusion by the European Community of the United Nations Convention of 10 December 1982 on the Law of the Sea and the Agreement of 28 July 1994 relating to the implementation of Part XI thereof.

<sup>353</sup> ITLOS, Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015, p. 34, para. 108.

<sup>354</sup> ITLOS, Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015, p. 34, para. 111.

<sup>355</sup> „Nevertheless, in respect of measures relating to the exercise of jurisdiction over vessels, flagging and registration of vessels and the enforcement of penal and administrative sanctions, competence rests with the Member States whilst respecting Community law.“ (EU Anhang zur Beitrittserklärung zum SRÜ, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#EndDec)).

<sup>356</sup> Appleby/Harrison (2019), S. 15.

welche nicht dem Schutz von Gebieten von nationaler Bedeutung, sondern dem Schutz von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 3 Abs. 2 FFH-Richtlinie) dienen.

Eine solche Auslegung würde gerade für die Fälle, in welchen der Notifizierungsprozess und gemeinsame Empfehlung nach Art. 11 Abs. 2 GFP zu erheblichen Hürden in der Praxis führen helfen sicherzustellen, dass eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des SAC-Gebietes durchgeführt wird, bevor Aktivitäten begonnen werden. Offensichtlich birgt auch dieser Ansatz gewisse Hürden, da etwa jeder Staat zu einer unterschiedlichen Einschätzung bei der Verträglichkeitsprüfung kommen könnte. Eine solche Diskrepanz ist aber auch unter Art. 19 GFP und der Flaggenstaatverantwortlichkeit unter Art. 92, 94 SRÜ nicht ausgeschlossen und muss hingenommen werden. Ferner könnte die Verpflichtung des Mitgliedstaates, eine Verträglichkeitsprüfung für jede einzelne Fangerlaubnis der eigenen Fischereifahrzeuge in SAC-Gebieten anderen Mitgliedstaaten durchführen zu müssen, einen Anreiz dafür darstellen, an einer einheitlichen gemeinsamen Empfehlung für dieses Gebiet mitzuwirken.<sup>357</sup> Außerdem schließt diese Interpretation die Regelungslücke, dass Fischerei mit eigenen Fischereifahrzeugen einer Prüfung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie standhalten muss, während fremde Fischereifahrzeuge diese Kriterien nicht erfüllen müssen.

Gegen diese Auslegung kann angeführt werden, dass Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie an die Gebiete nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie anknüpft.<sup>358</sup> Die Festlegung von Erhaltungszielen nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie kann nur Gebiete in eigenen Hoheitsgewässern umfassen, da ansonsten keine Hoheitsbefugnisse des Mitgliedstaates bestehen, solche Maßnahmen zu erlassen. Damit ist auch der Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie an eigene SAC-Gebiete beschränkt.

Das Vorhandensein eines Projektes unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie knüpft, nach Ansicht der EU-Kommission, nicht an die Art des Projektes, sondern an den Umstand an, ob das Vorhaben dazu geeignet ist, das Gebiet zu beeinträchtigen.<sup>359</sup> Der Begriff Projekt ist dabei inhaltlich sowie örtlich weit auszulegen (siehe: Weite Auslegung von Plan und Projekt, S. 20).<sup>360</sup> Es kommt also maßgeblich darauf an, ob eine Tätigkeit dazu geeignet ist, SAC-Gebiete zu beeinträchtigen. Letztendlich, würde diese Regelungslücke nicht geschlossen werden, bestünde die konkrete Gefahr, dass es zu einer Art "forum shopping" kommt: Fischereifahrzeuge führen in die jeweiligen AWZ anderer Mitgliedstaaten, da sie dort nicht den Kriterien von Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL unterfielen; Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL liefe somit leer. Dies kann EU-seitig nicht gewollt sein, wie insbesondere aus den selbstverpflichtenden policy goals der EU wie dem European Green Deal und der Biodiversity Strategy 2030 hervorgeht, die den Erhalt und die Wiederherstellung der Biodiversität zum Ziel haben. Um einen effektiven Rechtsschutz der FFH-Richtlinie zu gewährleisten und Beeinträchtigungen zu minimieren, muss Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie für alle Projekte verbindlich sein, egal ob in eigenen oder fremden Unionsgewässern.

---

<sup>357</sup> Appleby/Harrison (2019), S. 16.

<sup>358</sup> EU-Kommission, Managing Natura 2000 Sites, S. 31.

<sup>359</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites, S. 32; EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32.

<sup>360</sup> EC, Managing Natura 2000 Sites (2000), S. 32; EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 24 ff.; EuGH, Inter-Environnement Wallonie, C-411/17, para. 122 bis 124; Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 Rn. 7; Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 4.

***Verpflichtung der Mitgliedstaaten eigene Projekte in fremden SAC-Gebieten nicht zuzulassen***

Bei einer Bejahung dieser Ansicht könnte ein Vertragsverletzungsverfahren gegen jeden anderen Mitgliedstaat durchgeführt werden, der keine Verträglichkeitsprüfung durchgeführt hat, bevor er eigenen Fischereifahrzeugen die Erlaubnis erteilt hat, im Gebiet der deutschen Doggerbank zu fischen.

7.5.3.2. Verpflichtung einen delegierten Rechtsakt zu erlassen

Eine weitere Frage ergibt sich daraus, ob die EU bei dem Erlass ihres delegierten Rechtsaktes an Art. 6 FFH-Richtlinie gebunden ist. Es ist grundsätzlich möglich, die Kommission im Rahmen der FFH-Richtlinie unter die Pflicht zu nehmen, da die FFH-Richtlinie auch an anderen Stellen die EU-Kommission verpflichtet (s. z.B. Art. 4 Abs. 2 FFH-Richtlinie). Die Verweisung von Art. 11 Abs. 2 GFP auf die Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie spricht außerdem dafür, dass auch die EU-Kommission bei der Erarbeitung ihrer Maßnahmen an die Voraussetzungen des Art. 6 FFH-Richtlinie gebunden ist. Die EU-Kommission erlässt die vorgeschlagene Maßnahme gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 1, S. 3, Art. 18 Abs. 3, Art. 46 GFP unter Berücksichtigung der verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten innerhalb von drei Monaten nach Eingang des vollständigen Antrags durch delegierten Rechtsakt oder Durchführungsrechtsakte, sofern die Empfehlung mit der einschlägigen Bestandserhaltungsmaßnahme vereinbar ist. Daraus folgt, dass die EU nach Art. 18 Abs. 3, Art. 11 Abs. 2, S. 2 GFP vor Erlass des delegierten Rechtsakts oder Durchführungsrechtsaktes die gemeinsame Empfehlung auf Vereinbarkeit mit der Bestandserhaltungsmaßnahme nach Art. 11 Abs. 2, 1 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie prüfen muss.

Liegt keine oder keine den Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 3, Abs. 1 GFP, Art. 6 FFH-Richtlinie genügende gemeinsame Empfehlung vor, oder in dringenden Fällen, ist die EU-Kommission unter Art. 11 Abs. 4 GFP dazu befugt, eigene Maßnahmen zu erlassen. Die dringenden Maßnahmen sind nach Art. 11 Abs. 4, S. 2 GFP auf Maßnahmen zu beschränken, ohne welche die Verwirklichung der Ziele der Bestandserhaltungsmaßnahmen nach Art. 11 Abs. 1 GFP und die Absichten der Mitgliedstaaten gefährdet wären. Ziel der Bestandserhaltungsmaßnahme ist Art. 6 FFH-Richtlinie einzuhalten.

Das zeigt, dass die EU bei der Prüfung der gemeinsamen Empfehlung und zum Erlass ihres delegierten Rechtsaktes die Voraussetzungen des Art. 6 FFH-Richtlinie beachten muss. Wie bei der gemeinsamen Empfehlung ergibt sich die Problematik, dass die delegierte Verordnung mobile grundberührende Fischerei nicht direkt zulässt, sondern keine Regelungen hierzu enthält. Es käme also auch hier nur eine analoge Anwendung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie in Betracht, wenn man der Ansicht ist, dass die Nichtregelung von mobiler grundberührender Fischerei einer Zulassung entspricht. Andernfalls ist eine Überprüfung des delegierten Rechtsaktes auf seine Vereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie beschränkt, also darauf, ob die Beschränkung von Fischerei mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen ausreichend ist, um den Schutz der Doggerbank als Habitat nach Anhang I und der darin lebenden Arten zu gewährleisten. Der EuGH spricht sich hierzu restriktiv aus, mit der Begründung, dass es im Rahmen der Verhältnismäßigkeit

zu berücksichtigen sei, dass der delegierte Rechtsakt nicht alleine dazu geeignet sei, das Ziel des Schutzes des FFH-Gebiets zu erreichen, sondern hierzu nur zusammen mit anderen Maßnahmen einen Beitrag leiste.<sup>361</sup> Es müsste in diesem Rahmen also gelingen nachzuweisen, dass nur ein Verbot mobiler grundberührender Fischerei ausreichend ist, um die Doggerbank zu schützen.

Ein Vorgehen gegen die delegierte Verordnung der EU-Kommission mittels Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV birgt die Gefahr, dass mit Aufhebung der delegierten Verordnung sogar weniger Schutz als zuvor besteht. Für den Fall, dass eine gemeinsame Empfehlung mit dem entsprechenden Inhalt vorliegt, die EU-Kommission dieser mit ihrem delegierten Rechtsakt nicht nachkommt, kann an das Rechtsmittel einer Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV gedacht werden (falls die EU gar nicht handelt) oder eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV gegen den delegierten Rechtsakt erhoben werden, falls dieser nicht ausreichend ist.

#### 7.5.4. Eigener Vorschlag der EU

Wenn keine gemeinsame Empfehlung oder keine fristgerechte oder den inhaltlichen Anforderungen entsprechende Empfehlung vorgelegt wird, kann die EU-Kommission gem. Art. 11 Abs. 3, UAbs. 2, Art. 18 Abs. 6 GFP einen eigenen Vorschlag entsprechend des AEUV vorlegen. Hierzu hat die EU nach Art. 11 Abs. 3 UAbs. 1, S. 3, Abs. 4, Art. 26 GFP die verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten zu berücksichtigen und die zuständigen wissenschaftlichen Gremien zu konsultieren, wobei der STECF<sup>362</sup> gegebenenfalls gehört wird. In dringenden Fällen kann die EU-Kommission ferner nach Art. 11 Abs. 4 GFP Maßnahmen erlassen, ohne welche die Verwirklichung der Ziele, die mit der Festlegung der Bestandserhaltungsmaßnahmen nach den in Art. 11 Abs. 1 GFP genannten Richtlinien im Zusammenhang stehen und die Absichten der Mitgliedstaaten gefährdet wären. Eine solche Maßnahme gilt nach Art. 11 Abs. 5 GFP höchstens für einen Zeitraum von 12 Monaten, welcher um höchstens 12 weitere Monate verlängert werden kann. Gem. Art. 11 Abs. 4, S. 2 GFP sind diese Maßnahmen ausdrücklich auf solche zu beschränken, welche zur Erfüllung von Art. 6 FFH-Richtlinie notwendig sind. Auch spricht dafür, dass die EU selbst an die FFH-Richtlinie gebunden ist.

#### 7.6. Weitere Maßnahmen nach der GFP

Während die Regelung des Art. 11 GFP an das Vorhandensein eines SAC-Gebietes unter der FFH-Richtlinie anknüpft, sieht die GFP weitere Maßnahmen zur Beschränkung von Fischerei in den Unionsgewässern vor,

---

<sup>361</sup> EuGH, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, para. 49; Client Earth, Dogger Bank Legal Research Note.

<sup>362</sup> Der mit dem Beschluss 2005/629/EG der Kommission (Beschluss 2005/629/EG der Kommission vom 26. August 2005 zur Einsetzung eines wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlichen Fischereiausschusses, ABl. L 225 vom 31.8.2005, S. 18) eingesetzte wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Fischereiausschuss „Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries“ (STECF).

unabhängig von dem Schutzstatus des Gebietes. Insgesamt ergibt sich für alle diese Maßnahmen aber die Problematik, dass die Nichteinhaltung der Ziele der GFP spezifisch nachgewiesen werden müssen. So ist etwa nachzuweisen, dass es nicht möglich ist, die Population der befischen Arten in der Doggerbank-SAC oberhalb des Niveaus zu halten, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht (MSY), so wie es Art. 2 Abs. 2 UA 2 GFP verlangt.

#### **7.7. Internationale Verpflichtungen**

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich ferner einiger (regionaler) internationaler Übereinkommen zum Schutz der Meere unterworfen. Für die Nordsee ist neben dem SRÜ vor allem das 1992 Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks (OSPAR Konvention),<sup>363</sup> das 1993 Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity)<sup>364</sup> und das 1979 Berner Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Convention on the Conservation of European Wildlife and Habitats)<sup>365</sup> relevant. Neben seinem Status als SAC-Gebiet, ist die Doggerbank auch unter dem OSPAR Übereinkommen als Meeresschutzgebiet ausgewiesen, wobei keine Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt umgesetzt sind.

Konkrete Verpflichtungen die Meeresumwelt zu schützen, ergeben sich ferner aus den Vorschriften des SRÜ. Gem. Art. 192 SRÜ sind alle Staaten dazu verpflichtet, die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren. Art. 192 SRÜ ist in allen Zonen der See anwendbar, wobei Art. 56 Abs. 1 lit. b (iii) SRÜ speziell die Hoheitsbefugnisse des Küstenstaates zu diesem Zweck normiert. Aus der Rechtsprechung des Internationalen Seegerichtshofs geht hervor, dass es sich bei Art. 192 SRÜ um eine rechtlich bindende Verpflichtung handelt, welche die Staaten dazu verpflichtet, konkrete (legislative) Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt zu ergreifen. Sofern nachgewiesen werden kann, dass ein Verbot mobiler grundberührender Fischerei das einzige Mittel ist, die Meeresumwelt der Doggerbank zu schützen, sind Staaten unter Art. 192, 56 Abs. 1 lit. b (iii) SRÜ verpflichtet, ein solches Verbot zu erlassen. Da auch die EU Vertragspartei des SRÜ ist, unterliegt auch die EU selbst dieser Verpflichtung (siehe: Internationale Regelungen, S. 65).

#### **7.8. Rechtsmittel**

Abhängig davon, gegen welchen (Rechts)akt oder gegen die Unterlassung welches Aktes vorgegangen werden soll, können Verstöße vor nationalen oder europäischen Gerichten verfolgt werden. Insgesamt besteht bei jedem Rechtsmittel die Gefahr, dass ein Gericht eine für den Erhaltungszustand der Doggerbank negative Entscheidung trifft, welche von den hier vorgestellten Argumenten abweicht. Ange-

---

<sup>363</sup> UNTS, Vol. 2354, I-42279

<sup>364</sup> UNTS, V. 1760, I-30619.

<sup>365</sup> UNTS, V. 1284, I-21159.

sichts des schlechten Schutzes der Doggerbank könnte es sich hierbei um eine hinnehmbare Gefahr handeln. Zusammenfassend haben die Untersuchungen die Möglichkeit der Erhebung folgender Rechtsmittel gezeigt:

Folgt man der Ansicht, dass alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sind mobile grundberührende Fischerei ihrer eigenen Fischereifahrzeuge unter Art. 11 Abs. 1 GFP, Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie i.V.m. der Flaggenstaatverantwortlichkeit in der deutschen Doggerbank nicht zuzulassen, könnte Deutschland oder die Kommission nach Art. 259, 258 AEUV ein Vertragsverletzungsverfahren gegen jeden Mitgliedstaat anstreben, der mobile grundberührende Fischerei seiner Fischereifahrzeuge im deutschen Doggerbank-SAC zulässt (siehe: Flaggenstaatverantwortlichkeit und Art. 6 FFH-Richtlinie, S. 54).

Es könnte eine Nichtigkeitsklage nach Art. 264, 263 AEUV gegen die Delegierte Verordnung (EU) 2023/340 vom 08. Dezember 2022 erhoben werden, mit der Begründung, dass die EU die gemeinsame Empfehlung der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geprüft hat und darauf basierend eine delegierte Verordnung erlassen hat, die den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie nicht gerecht wird (siehe: Nichtigkeitsklage gegen delegierte Verordnung, S. 69).

Es könnte die Erlangung eines deutschen Rechtsaktes auf Grundlage der GFP und FFH-Richtlinie angestrebt werden, der vor den Verwaltungsgerichten angefochten wird. Vor den Verwaltungsgerichten kann ein Antrag auf Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV gestellt werden, mit der Vorabentscheidungsfrage über die Wechselwirkung zwischen Art. 6 FFH-Richtlinie und Art. 11 GFP sowie über die Rolle der Kommission bei der Gewährleistung der Vereinbarkeit delegierter Rechtsakte mit den Zielen von Art. 6 FFH-Richtlinie.

Auf nationaler Ebene kann gegen die Fangerlaubnis des BLE vorgegangen werden, auf Grundlage der fehlenden Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, § 34 BNatSchG. Dies ist Anwendungsbereich der Umweltverbandsklagen nach dem UmwRG (siehe: Klage von Umweltorganisationen, S. 71). Angefochten werden können also Erlaubnisse für mobile grundberührende Fischerei in der deutschen Doggerbank für eigene Fischereifahrzeuge, wenn dabei nicht alle Voraussetzungen des § 34 BNatSchG (Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie) vorliegen. Ferner könnte eine Anfechtungsklage gegen die Erlaubnis erhoben werden, aufgrund des fehlenden Einvernehmens mit dem BfN nach § 58 Abs. 1 S. 2 BNatSchG oder fehlender Verbandsbeteiligung nach § 63 BNatSchG bei der Abweichungsentscheidung (überwiegendes öffentliches Interesse) und Verträglichkeitsprüfung.

## Referenzen

Appleby, Thomas/Condon, John/Rammelt, Thomas/Reuchlin-Hugenholtz/Solandt, Jean-Luc, Report to inform appropriate assessment of fishing operations on the Dogger Bank SACs, Blue Marine Foundation, WWF, Client Earth & Marine Conservation Society. (30. September 2020).

Appleby, Thomas/Harrison, James, Taking the Pulse of Environmental and Fisheries Law: The Common Fisheries Policy, the Habitats Directive, and Brexit, *Journal of Environmental Law* (2019), 1-22.

Bernotat, Dirk, Fachliche Anforderungen an die Prüfungen nach § 34 und § 35 BNatSchG, Laufener Spezialbeiträge 2/06 (unter: [https://www.anl.bayern.de/publikationen/spezialbeitraege/doc/lsb2006\\_2\\_002\\_bernotat\\_ffh\\_vertraeglichkeitspruefung.pdf](https://www.anl.bayern.de/publikationen/spezialbeitraege/doc/lsb2006_2_002_bernotat_ffh_vertraeglichkeitspruefung.pdf)).

BUND, Einblick in die Nordsee, [https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/meere/meere\\_einblick\\_nordsee.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/meere/meere_einblick_nordsee.pdf), S. 22.

Churchill, Robin, Fisheries Management in European Union and United Kingdom Waters after Brexit: A Change for the Better?, *Ocean Yearbook* 36 (2022), 287-313.

Deutsche Umwelthilfe e.V., 5-year review (2014-2019) of the Common Fisheries Policy (Berlin, 2019).

Deutscher Bundestag, Maritime Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands Untertitel: Überblick über Akteure und Zuständigkeiten Maritime Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands, WD 5 - 3000 - 091/22; WD 8 - 3000 - 056/22; WD 2 - 3000 - 055/22.

Europäische Kommission, Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. Application of the Habitats and Birds Directives (2007), [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/marine\\_guidelines.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/marine_guidelines.pdf), S. 109.

Europäische Kommission, Managing Natura 2000 Sites – The provision of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC (Belgium, 2000).

Fachagentur Windenergie an Land, Klagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, (Berlin, 2017).

Frenz, Walter/Müggenborg, Hans-Jürgen, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 3. Auflage (2021).

Gellermann, Martin/Stoll, Peter-Tobias/Czybulka, Detlef, Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee - Nationales Recht unter Einbezug internationaler und europäischer Vorgaben (Berlin, 2012).

Pedersen, Søren Anker /Fock, Heino/Krause, Jochen/Pusch, Christian/Sell, Anne L./Boöttcher, Uwe/Rogers, Stuart I./Skořld, Mattias/Skov, Henrik/Podolska, Magdalena/Piet, Gerjan J./ Rice, Jake C., Natura 2000 sites and fisheries in German offshore waters, International Council for the Exploration of the Sea (Oxford Journals, 2008), 156-169.

Landmann, Rohmer/Rohmer, Gustav, Umweltrecht Kommentar, Band II (Stand 01. September 2022, 99. Ergänzungslieferung).

Leijen, Jaap, The Habitats and Birds Directives versus the Common Fisheries Policy: A Paradox, Merkourios, Utrecht Journal of International and European Law, Volume 27, Issue 73 (2011), S. 19-45.

Möckel, Stefan, The assessment of significant effects on the integrity of "Natura 2000" sites under Article 6(2) and 6(3) of the Habitats Directive, Nature Conservation 23 (2017), 57-85.