



Expertenstudie: Fitness-Check der EU-Naturschutzrichtlinien

Übersetzung des zusammenfassenden Kapitels (Kapitel 10) der finalen Evaluationsstudie der von der EU-Kommission beauftragten Fachgutachter zum Fitness-Check der EU-Naturschutzrichtlinien



Hinweis: Bei diesem Dokument handelt es sich nicht um eine offizielle Übersetzung der Evaluationsstudie zum Fitness-Check der EU-Vogelschutz- und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EU-Kommission. Die vorliegende Übersetzung der englischen Originalfassung hat der NABU vielmehr selbst in Auftrag gegeben, um die Erkenntnisse der Studie auch dem deutschsprachigen Publikum zugänglich zu machen. Der Studieninhalt spiegelt nicht unbedingt die Meinung der EU-Kommission wieder. Der NABU übernimmt keinerlei Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit der bereitgestellten Informationen.

Inhaltsverzeichnis

10 Schlussfolgerungen.....	2
10.1 Die wichtigsten Schlussfolgerungen für jedes Evaluationskriterium	3
10.1.1 Wirksamkeit	3
10.1.2 Effizienz	5
10.1.3 Relevanz	7
10.1.4 Kohärenz	9
10.1.5 EU-Mehrwert.....	12
10.2 Was hat gut funktioniert und was nicht?	13
10.2.1 Allgemeiner Zweck, Ziele und Ansatz.....	13
10.2.2 Schutz und Management von Gebieten innerhalb des Natura-2000-Netzwerks	14
10.2.3 Artenschutz	18
10.3 Sind die Richtlinien zweckmäßig?	20
10.4 Umsetzungsprobleme: Bereiche mit Verbesserungspotential	22

Kontakt

NABU Bundesverband

Konstantin Kreiser

Leiter Globale & EU-Naturschutzpolitik

Tel. +49 (0)30.28 49 84-1614

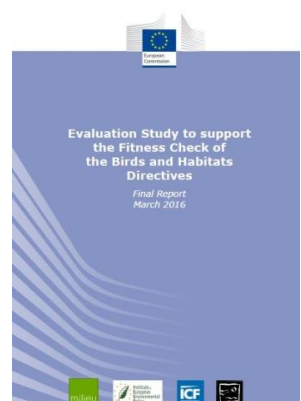
Fax +49 (0)30.28 49 84-3614

Konstantin.Kreiser@NABU.de



Englische Originalfassung der Evaluationsstudie als Download:

<https://blogs.nabu.de/naturschuetze-retten/fitnesscheck-final/>



10 Schlussfolgerungen

Dieses Kapitel fasst die wichtigsten Schlussfolgerungen der Analyse der Fachgutachter zusammen. Die Ergebnisse der Studie beruhen unmittelbar auf der Auswertung der Daten, die für jede der im Evaluationsmandat enthaltenen Fragen durchgeführt wurde. Jede Frage wurde anhand der Bewertungskriterien ausgewertet, die von dem Gutachterteam zu Beginn des Projekts festgelegt wurden. Diese Kriterien haben den gesamten Prozess der Datenerhebung, -synthese und -analyse strukturiert.

Als Datenquellen liegen dieser Bewertung Fachliteratur, Studien, Gesetzestexte sowie zentrale politische Dokumente und andere einschlägige Veröffentlichungen zugrunde, einschließlich der Daten und Dokumente, die Akteure und Interessenträger und die Öffentlichkeit eingereicht haben. Darüber hinaus fließen auch Rückmeldungen von einer Reihe von Akteuren und Interessenträgern und der Öffentlichkeit in die Bewertung ein, die mithilfe eines gezielt ausgearbeiteten Fragebogens erhoben wurden. Außerdem integriert sie die Ergebnisse von Befragungen im Rahmen der Besuche der EU-Kommission und der Fachgutachter in 10 Mitgliedstaaten, Fokusgruppen sowie die Ergebnisse einer öffentlichen Online-Konsultation und einer Stakeholder-Konferenz. Durch diesen breiten und offenen Konsultationsansatz konnte eine sehr umfangreiche Datengrundlage geschaffen werden, die allerdings nicht immer umfassend oder repräsentativ die Situation in allen Mitgliedstaaten widerspiegelt. Die mit der Evaluation befassten Institute haben daher die Rückmeldungen von Akteuren und Interessenträgern stärker gewichtet, die durch Daten belegt werden konnten. Akteure und Interessenträger aus bestimmten Mitgliedstaaten – insbesondere aus dem Norden und dem Westen der EU – neigten dazu, mehr Beispiele anzuführen, die auf Fallstudien und veröffentlichten Forschungsergebnissen beruhen. Die Daten aus manchen Teilen der EU sind daher belastbarer als die Daten aus anderen Teilen. Weitere Einschränkungen haben sich aus Lücken in den quantitativen Daten zur Bewertung der Kosten und Nutzen ergeben. Schließlich hat auch das Fehlen einer Ex-Ante-Bewertung, die Mindeststandards definiert, die Aufstellung eines klaren kontrafaktischen Szenarios erschwert, das den EU-Mehrwert, die Wirksamkeit oder die Verhältnismäßigkeit von Kosten und Nutzen der Richtlinien identifiziert. Details zum methodologischen Kontext, in dem diese Ergebnisse erarbeitet worden sind, finden sich in Kapitel 4 der englischen Originalfassung dieses Berichts.

Dieses Kapitel stellt zunächst die zentralen Ergebnisse für jedes der fünf Bewertungskriterien vor: Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert. Der zweite Abschnitt beleuchtet zum einen die Frage, welche Aspekte unter Berücksichtigung der erwarteten Ergebnisse erfolgreich funktioniert haben, sowie zum anderen die Erwartungen, die mit Blick auf die spezifischen Ziele der Richtlinien – dargestellt in der Interventionslogik – nicht vollständig umgesetzt worden sind. Der dritte Abschnitt befasst sich unmittelbar mit der grundlegenden Frage des Fitness-Checks: ob die Naturschutzrichtlinien zweckmäßig („fit for purpose“) sind, während der letzte Abschnitt einige der wichtigsten Möglichkeiten zur Verbesserung der Umsetzung der Naturschutzrichtlinien aufzeigt.



Kriterien für EU-Fitness-Checks:

- 1. Wirksamkeit**
Werden die Ziele erfüllt?
- 2. Effizienz**
Wie ist das Verhältnis von Kosten zu Nutzen?
- 3. Relevanz**
Ist das Gesetz noch notwendig?
- 4. Kohärenz**
Passt das Gesetz zu anderen EU-Ziele und Rechtstexten?
- 5. EU-Mehrwert**
Kann das Thema nicht besser auf nationaler Ebene geregelt werden?

10.1 Die wichtigsten Schlussfolgerungen für jedes Evaluationskriterium

Dieser Abschnitt fasst die zentralen Ergebnisse der Kapitel 5 bis 9 der englischen Originalfassung dieses Berichts zusammen. In den genannten Kapiteln hat sich die Bewertung der Umsetzung der Naturschutzrichtlinien an den im Evaluationsmandat definierten Fragen und den fünf primären Evaluationskriterien orientiert. Die wichtigsten Schlussfolgerungen für jedes Kriterium werden nachfolgend dargestellt. Die volle Bandbreite der erfassten Daten und Argumente, auf denen die Ergebnisse beruhen, wird in der englischen Originalfassung der Studie in den Kapiteln 5 bis 9 aufgeschlüsselt. Die in diesem Zusammenhang relevanten Fragen werden unten genannt.

10.1.1 Wirksamkeit

Dieser Abschnitt behandelt die Frage, inwieweit die Ziele der beiden Richtlinien erreicht worden sind, und welche Faktoren bei der Zielerreichung eine fördernde bzw. eine einschränkende Rolle gespielt haben. Der Begriff des „Ziels“ bezieht sich dabei sowohl auf die strategischen als auch auf die spezifischen und operationellen Zielsetzungen der beiden Naturschutzrichtlinien.

Erhebliche Fortschritte wurden bei der Umsetzung der in den Richtlinien vorgesehenen Maßnahmen erreicht, insbesondere beim Aufbau des Natura-2000-Netzwerks an Land, bei der rechtlichen Unterschutzstellung der Natura-2000-Gebiete sowie bei der nachhaltigen Nutzung von Arten und dem Ausbau von Wissenschaft und Überwachungsmaßnahmen. Weniger große Fortschritte wurden bei der Ausweisung von Natura-2000-Gebieten im marinen Bereich, der Etablierung gebietsspezifischer Schutzmaßnahmen einschließlich der Erstellung von Bewirtschaftungsplänen sowie der Einführung von Finanzierungsmechanismen erzielt. Es gibt wenige Belege dafür, dass die Richtlinien zur Pflege von Landschaftsmerkmalen außerhalb von Natura-2000-Gebieten beigetragen haben, die für Tier- und Pflanzenarten von Bedeutung sind (siehe Kapitel 5.1 der englischen Originalfassung).

Die Auswirkungen der bisher getroffenen Maßnahmen sind für die Erreichung der in den Richtlinien formulierten Ziele noch nicht ausreichend. Die von den Mitgliedstaaten bis 2012 umgesetzten Überwachungsmaßnahmen zeigen auf, dass sich der Anteil der Lebensräume und Arten, die einen günstigen Erhaltungszustand aufweisen, erhöht hat. Gleichzeitig aber konnte der Rückgang einiger Lebensräume und Arten nicht eingedämmt werden. Während 52 % aller Vogelarten einen sicheren Populationsstatus aufweisen, werden 17 % der Arten als bedroht und weitere 15 % als potentiell gefährdet, rückgängig oder bestandsdezimiert eingestuft. Unter den im Anhang I der Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Richtlinie erfassten Lebensraumtypen weisen nur 16 % einen günstigen Erhaltungszustand auf. Der Erhaltungszustand der anderen Lebensraumtypen wird meist als ungünstig bis unzureichend (47 %) bzw. ungünstig bis schlecht (30 %) eingestuft. Unter den Arten im Anhang II der FFH-Richtlinien sind 23 % in einem günstigen Erhaltungszustand, während die meisten Arten einen ungünstig bis unzureichenden (42 %) bzw. einen ungünstig bis schlechten Erhaltungszustand (18 %) aufweisen. Die Daten legen nahe, dass die Richtlinien im ländlichen Raum, insbesondere in landwirtschaftlichen Lebensräumen, die geringste Wirkung entfaltet haben (siehe Kapitel 5.1 der englischen Originalfassung).

Den bisher begrenzten Fortschritten zum Trotz sprechen die Daten dafür, dass die Richtlinien dort, wo sie vollständig und sachgemäß umgesetzt worden sind, effektiv zu einer Verringerung des Drucks auf die biologische Vielfalt geführt, Rückgänge

Wirksamkeit ✓

„Den bisher begrenzten Fortschritten zum Trotz sprechen die Daten dafür, dass die Richtlinien dort, wo sie vollständig und sachgemäß umgesetzt worden sind, effektiv zu einer Verringerung des Drucks auf die biologische Vielfalt geführt, Rückgänge verlangsamt, und im Laufe der Zeit auch zu einigen Verbesserungen beim Zustand von Arten und Lebensräumen geführt haben.“

verlangsamt, und im Laufe der Zeit auch zu einigen Verbesserungen beim Zustand von Arten und Lebensräumen geführt haben (siehe Kapitel 5.1 der englischen Originalfassung).

Die Richtlinien stellen die wichtigste Komponente der EU-Naturschutzpolitik dar und tragen in erheblichem Maße zur Erreichung der Ziele der EU-Biodiversitätsstrategie und der Ziele 1 bis 5 der EU-Nachhaltigkeitsstrategie bei. Sie tragen direkt zum Erhalt von geschützten Lebensräumen und Arten und indirekt zum Schutz zahlreicher weiterer Arten bei, die in den unter Schutz stehenden Lebensräumen, insbesondere in Natura-2000-Gebieten, aber auch außerhalb davon, vorkommen. Die ökologische Wiederherstellung der Natura-2000-Gebiete kommt vielen Arten zugute. Sie leistet auch einen wichtigen, wenn auch nicht quantifizierbaren Beitrag zu den Zielen der EU zur Wiederherstellung der Ökosysteme und der Strategie für Grüne Infrastruktur (Ziel 2). Allerdings sind die Richtlinien nicht in der Lage (und in ihrer Zielsetzung auch nicht darauf ausgerichtet), das EU-2020-Ziel der Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt ohne ergänzende Maßnahmen zu erreichen. Solche ergänzenden Maßnahmen betreffen insbesondere andere Schlüsselpolitikbereiche wie etwa Landwirtschaft und Fischerei (siehe Kapitel 5.2 der englischen Originalfassung).

Die Umsetzung der Richtlinien ist wahrscheinlich am stärksten von der Verfügbarkeit von Finanzmitteln beeinflusst worden. Der Anstieg an verfügbaren Finanzmitteln auf nationaler und EU-Ebene wurde durch die Richtlinien stimuliert (z. B. durch das LIFE-Programm und die ländliche Entwicklungspolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, einschließlich der darin vorgesehenen Agrarumweltmaßnahmen); allerdings gibt es nach wie vor Finanzierungseingpässe, die zu einer Begrenzung des Fortschritts führen, insbesondere bei der Umsetzung von Erhaltungsmaßnahmen. Andere Einflussfaktoren, die Fortschritte verlangsamt haben, betreffen z. B. das Maß an politischer Unterstützung für die Richtlinien, Unsicherheiten hinsichtlich der Interpretation der Richtlinienvorgaben, die unzureichende Konsultation von Akteuren und Interessenträgern und deren Einbeziehung, Wissenslücken, unbeabsichtigte Effekte gewisser Anreizsysteme und Subventionen in anderen Politikbereichen, den unvollständigen Vollzug der Richtlinien sowie die begrenzte Expertise und Kapazität der zuständigen Naturschutzbehörden und Institutionen, die an der Umsetzung der Richtlinien beteiligt sind (siehe Kapitel 5.3 der englischen Originalfassung).

Die Richtlinien haben auch zu unbeabsichtigten Nebenwirkungen geführt, welche in der Gesetzgebung nicht vorgeschrieben sind, jedoch die Effektivität der Richtlinien beeinflusst haben. Eine der wichtigsten positiven Änderungen (siehe Kapitel 5.4 der englischen Originalfassung zu den Erwartungen des Gesetzgebers und der Akteure und Interessenträger) ist das zunehmende öffentliche Bewusstsein für die Pflege und den Schutz der Natur und die damit zusammenhängende verstärkte Beteiligung von betroffenen Akteuren und Interessenträgern an entsprechenden Maßnahmen. Während soziale und wirtschaftliche Akteure nicht durchgängig in allen Mitgliedstaaten einbezogen worden sind, zeigen positive Beispiele die Möglichkeiten auf, die die Richtlinien zur Entwicklung von angemessenen Mechanismen zur Einbindung sozioökonomischer Akteure eröffnen. Obwohl einige lokale Konflikte aufgetreten sind, haben sie doch eine verstärkte Integration der Bewirtschaftung der Natur und sozioökonomischer Aktivitäten angeregt und somit neue Geschäftsfelder und neue Steuerungsansätze eröffnet, die das Potenzial haben, weiter entwickelt zu werden. Die hohe Zahl an Klagen vor nationalen oder europäischen Gerichten hat die Einhaltung der Rechtsvorschriften gestärkt und eine Rechtsprechung hervorgebracht, die die Auslegung der Gesetzgebung klärt. Sie hat gleichzeitig allerdings auch dazu geführt, dass im Rahmen der Genehmigung und Autorisierung von Projekten oder

Wirksamkeit

„[...] allerdings gibt es nach wie vor Finanzierungseingpässe, die zu einer Begrenzung des Fortschritts führen, insbesondere bei der Umsetzung von Erhaltungsmaßnahmen.“

Maßnahmen große Risikoscheu bei der Entscheidungsfindung herrscht und daher unnötige Verzögerungen entstehen. Die von der Kommission in Zusammenarbeit mit Akteuren und Interessenträgern ausgearbeiteten Leitfäden haben wesentlich dazu beigetragen, die Bedingungen für die Umsetzung solcher Maßnahmen in Natura-2000-Gebieten zu klären. Allerdings hat ihre geringe Verbreitung auf lokaler Ebene und ihr nicht-bindender Charakter dazu geführt, dass ihr Einfluss beschränkt geblieben ist (siehe Kapitel 5.4 der englischen Originalfassung).

10.1.2 Effizienz

Grundsätzlich behandelt die Frage der Effizienz das Verhältnis zwischen den Kosten der Umsetzung der Richtlinien und den Ergebnissen oder Nutzen, die mit diesen Mitteln erzielt worden sind. Die Kernfrage ist, ob die bei der Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien anfallenden Kosten im Vergleich zu den Zielsetzungen und den erzielten Ergebnissen (Nutzen) der Richtlinien verhältnismäßig sind. Sowohl die „Kosten“ als auch die „Nutzen“ können dabei monetär und/oder nicht-monetär sein.

Durch die Umsetzung der Richtlinien entstehen erhebliche Kosten, die auf Seiten der Verwaltung und der wirtschaftlichen Akteure anfallen:

- EU-weit haben die Mitgliedstaaten im Jahr 2010 die direkten Kosten für die Ausweisung, den Schutz und die Bewirtschaftung der Natura-2000-Gebiete auf ca. 5,8 Milliarden Euro geschätzt; diese Summe wird durch Folgeschätzungen weitgehend gestützt (siehe Kapitel 6.1 der englischen Originalfassung).
- Opportunitätskosten können dort entstehen, wo der Schutz der Gebiete und Arten andere Entwicklungen, den Landnutzungswandel und das Flächenmanagement beeinträchtigt. Diese Sorge wird von vielen Unternehmen hervorgehoben, obwohl Daten aus mehreren Mitgliedstaaten darauf hinweisen, dass weniger als 2 % der Entwicklungsprojekte von Einschränkungen oder Revisionen aufgrund von Bedenken über ihre Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete betroffen sind. In vielen Teilen der EU werden Landnutzer für Einschränkungen in land- und forstwirtschaftlichen Bereichen entschädigt. Allerdings ist das Fehlen ausreichender Entschädigungen in anderen Bereichen sowohl für Unternehmen als auch für Umweltschutzakteure ein Anlass zur Sorge, da es der effektiven Umsetzung der Richtlinien im Wege steht (siehe Kapitel 6.1 der englischen Originalfassung).
- Die Kosten und Schäden, die von einigen geschützten Arten (z. B. großen Beutegreifern) verursacht werden, und die damit verbundenen Ausgleichszahlungen können auf lokaler Ebene erheblich sein. Während sie zwar nur für einen geringen Anteil an den Gesamtkosten verantwortlich sind, werden sie von einigen Akteuren und Interessenträgern als erhebliche Sorge hervorgehoben (siehe Kapitel 6.1 der englischen Originalfassung).
- Die Verwaltungslasten für die Einhaltung der Rechtsvorschriften bezüglich des Schutzes der Gebiete und Arten sind erheblich. Die effektive Umsetzung durch kompetente Behörden setzt die Erfassung, die Analyse und den Austausch bzw. die Weitergabe von Informationen, die Zusammenarbeit mit Akteuren und Interessenträgern sowie die Berücksichtigung von Plänen und Projekten voraus. Aus diesem Grunde sind gewisse Verwaltungslasten unvermeidbar. Wirtschafts- und Umweltschutzakteure sind unterschiedlicher Ansicht darüber, ob erhebliche, unnötige Verwaltungslasten bestehen. Gleichzeitig stimmen sie darin überein, dass

solche Lasten häufig durch eine ineffiziente Umsetzung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene entstehen (siehe Kapitel 6.7 der englischen Originalfassung).

- Die Kosten variieren stark innerhalb der EU aufgrund einer Reihe von Umwelt-, aber auch sozialen und wirtschaftlichen Faktoren. Darunter fallen zum Beispiel Unterschiede in der Größe des Natura-2000-Netzwerks innerhalb und zwischen Mitgliedstaaten und die Ansätze, die zur Umsetzung der Richtlinien verfolgt werden (siehe Kapitel 6.3 der englischen Originalfassung).
- Es gibt zahlreiche Beispiele kosteneffektiver Umsetzungspraktiken, die zur Kostenreduzierung beitragen können, z. B. die effektive Einbeziehung und Beteiligung von betroffenen Akteuren und Interessenträgern, Partnerschaftskonzepte, die Ausarbeitung strategischer Planungen und Leitlinien sowie das koordinierte Sammeln und Teilen von Informationen. Viele dieser Beispiele stammen aus bestimmten Sektoren, z. B. Häfen und erneuerbare Energien, die ausgeprägte Erfahrungen in der Entwicklung kosteneffektiver Ansätze gesammelt haben, die im Einklang mit den Anforderungen der Richtlinien stehen. Allerdings zeigt sich eine Reihe anderer Unternehmen weiterhin besorgt in Bezug auf die potenziellen Kosten oder Einschränkungen, die von den Richtlinien ausgehen könnten (siehe Kapitel 6.5 der englischen Originalfassung).

Die angemessene Umsetzung der Richtlinien schafft wesentliche Nutzen:

- Zentrale Leistungen sind der Schutz und die Verbesserung des Erhaltungszustandes von Lebensräumen und Arten (siehe Kapitel 6.1 der englischen Originalfassung).
- Der Schutz von Gebieten und Arten hilft, Ökosystemleistungen sicherzustellen und zu verbessern. Er leistet in diesem Zusammenhang auch einen Beitrag zur Gesundheit und zum Wohlbefinden der Menschen. Dieser Nutzen des Natura-2000-Netzwerks wurde im Jahr 2011 insgesamt auf 200–300 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt, wobei diese Summe aufgrund der Herausforderungen bei der Bewertung als Richtwert anzusehen ist (siehe Kapitel 6.1 der englischen Originalfassung).
- Die Umsetzung der Richtlinien schafft auch auf lokaler Ebene direkte Nutzen für Tourismus und Beschäftigung. Natura-2000-Gebiete ziehen Touristen und Erholungssuchende an, deren jährliche Ausgaben vor Ort auf 50–85 Milliarden Euro geschätzt werden (siehe Kapitel 6.1 der englischen Originalfassung).

In Anbetracht der methodologischen Herausforderungen bei der Quantifizierung der Daten und der in ihnen enthaltenen Lücken sind die Schätzungen der Kosten und Nutzen allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Dennoch zeigen die zuverlässigen verfügbaren Studien, dass der Nutzen des Schutzes der Gebiete und der Arten die Kosten der Umsetzung auf allen Ebenen (EU, national, lokal) bei weitem übersteigt. Allerdings haben nur wenige Studien die Kosten und Nutzen der spezifischen Maßnahmen, die im Rahmen der Richtlinien durchzuführen sind, direkt verglichen. Diese Studien zeigen, dass der Nutzen der Maßnahmen in den meisten, wenn auch nicht in allen Gebieten überwiegt. Die Antworten auf den Fragebogen zum Fitness-Check und die öffentliche Online-Konsultation, insbesondere von Unternehmen, zeigen einige Beispiele auf, in denen die Kosten der Umsetzung im Verhältnis zu den erreichten Nutzen als unverhältnismäßig hoch gesehen wurden (siehe Kapitel 6.4 der englischen Originalfassung).

Die Richtlinien haben die Bereitstellung von Finanzmitteln für Naturschutzmaßnahmen in der EU verbessert. Ohne sie wären die Finanzmittel für den

Effizienz ✓

„[...] die zuverlässigen verfügbaren Studien [zeigen], dass der Nutzen des Schutzes der Gebiete und der Arten die Kosten der Umsetzung auf allen Ebenen (EU, national, lokal) bei weitem übersteigt.“

Erhalt und Schutz von Gebieten, Lebensräumen und Arten bedeutend geringer ausgefallen. Allerdings haben alle Akteure und Interessenträger betont, dass deutliche Finanzierungsengpässe und Einschränkungen bei der Inanspruchnahme dieser Mittel Fortschritte bei der Erreichung der Ziele der Richtlinien verzögern.

Finanzierungsengpässe werden von allen Mitgliedstaaten aufgezeigt. Diese werden besonders deutlich bei der fortlaufenden Pflege und Überwachung des Natura-2000-Netzwerks, das stark von zusätzlichen Finanzmitteln für den Schutz von Gebieten und Überwachungsmaßnahmen abhängt. Die gegenwärtige Finanzierungslücke ist so groß, dass es ohne eine erhebliche Aufstockung der Finanzmittel nicht gelingen wird, die Ziele der Richtlinien zu erreichen (siehe Kapitel 6.2 der englischen Originalfassung).

Es wäre zu erwarten, dass die Nicht-Umsetzung der Richtlinien in der Folge zu einem schrittweisen Verlust der Nutzen führen würde, die durch die geschützten Gebiete, Lebensräume und Arten entstehen. Darunter fiel auch der Verlust von Ökosystemleistungen, der sich mit der Zeit immer stärker ausbilden würde. Schätzungen zufolge würde bereits ein Rückgang der durch die Richtlinien geschützten Ökosystemleistungen um 1 % einen Verlust von 2–3 Milliarden Euro pro Jahr bedeuten, der sich mit der Zeit akkumulieren würde (siehe Kapitel 6.6 der englischen Originalfassung).

Trotz vermehrter Bemühungen in den Bereichen Wissenschaft und Überwachung bestehen nach wie vor erhebliche Wissenslücken, die wiederum zu Umsetzungsproblemen und Verzögerungen, höheren Kosten und größeren Verwaltungslasten führen. Besonders hervorzuheben sind hierbei der Mangel an Daten und Informationen für die Ermittlung von marinen Schutzgebieten (SPAs und SCIs), die Beurteilung der Auswirkungen bestimmter menschlicher Aktivitäten auf einige Arten und die Lokalisierung von Arten und Lebensräumen außerhalb von Natura-2000-Gebieten (siehe Kapitel 6.8 der englischen Originalfassung).

10.1.3 Relevanz

Relevanz betrifft die Frage, inwieweit die Ziele der Richtlinien im Einklang mit den Bedürfnissen der Arten und Lebensraumtypen stehen. Es wird untersucht, ob die Zielsetzungen und Anforderungen der Gesetzgebung in diesem Bereich weiterhin gültig, notwendig und angemessen sind.

Die Vorgaben der Richtlinien bilden, sofern sie korrekt umgesetzt werden, einen Rahmen, um die Schlüsselprobleme, mit denen Arten und Lebensräume konfrontiert sind, anzugehen. Der Ansatz der Richtlinien orientiert sich nicht an spezifischen Problemen. Er verlangt von den Mitgliedstaaten, im Rahmen ihrer Ermessensbefugnis Maßnahmen zu ergreifen, um negative Auswirkungen auf Lebensräume und Arten zu vermeiden, welcher Ursache sie auch sein mögen. Dem 2015 veröffentlichten Bericht über den Zustand der Natur zufolge, der auf den Berichten der Mitgliedstaaten beruht, sind die am häufigsten genannten Gefährdungsursachen für Arten und Lebensräume die Verschlechterung, die Fragmentierung und der Verlust von Lebensräumen, verursacht insbesondere durch die Landwirtschaft. Weitere Ursachen sind Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei, der Infrastrukturausbau sowie die Rohstoffindustrie. Die Ausbreitung invasiver Arten betrifft einige Artengruppen und Lebensräume. Der Klimawandel stellt eine immer ernster werdende Bedrohung dar. Das Wesen und Ausmaß einiger dieser Gefährdungsursachen führt dazu, dass die Richtlinien diese Gefährdungsursachen nicht isoliert angehen können. Die Richtlinien müssen daher in kohärente Politiken anderer Bereiche integriert werden (siehe Kapitel 7.1 der englischen Originalfassung).

Effizienz

„Die gegenwärtige Finanzierungslücke ist so groß, dass es ohne eine erhebliche Aufstockung der Finanzmittel nicht gelingen wird, die Ziele der Richtlinien zu erreichen. [...] Schätzungen zufolge würde bereits ein Rückgang der durch die Richtlinien geschützten Ökosystemleistungen um 1 % einen Verlust von 2–3 Milliarden Euro pro Jahr bedeuten, der sich mit der Zeit akkumulieren würde.“

Relevanz

„[...] die am häufigsten genannten Gefährdungsursachen für Arten und Lebensräume [sind] die Verschlechterung, die Fragmentierung und der Verlust von Lebensräumen, verursacht insbesondere durch die Landwirtschaft. Weitere Ursachen sind Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei, der Infrastrukturausbau sowie die Rohstoffindustrie.“

Akteure und Interessenträger stimmen grundsätzlich darin überein, dass die Ziele und der grundsätzliche Ansatz der Richtlinien weiterhin gültig und angemessen sind. Einige Akteure und Interessenträger sind allerdings der Auffassung, dass die Anhänge weiter hätten angepasst werden sollen, um Verbesserungen des Erhaltungszustandes einiger Arten, Lücken in der Abdeckung bedrohter Arten und taxonomischen Änderungen Rechnung zu tragen. Argumente zugunsten der Streichung von Arten oder der Herabstufung ihres Schutzstatus sind besonders umstritten, da viele Arten sehr wahrscheinlich auf langfristige Erhaltungs- und Schutzmaßnahmen angewiesen sind. Für sie wäre die Wahrung des Vorsorgeprinzips daher angemessen. Inwieweit technische Entwicklungen eine Erweiterung und Anpassung der Anhänge tatsächlich notwendig machen, ist ungewiss. Unter Berücksichtigung des weitreichenden Schutzeffektes der Richtlinien scheint es allerdings wahrscheinlich, dass die Vorteile für den Naturschutz im günstigsten Falle mäßig wären. Die überholte Taxonomie und andere technische Einwände betreffende Fragen sind in Empfehlungen des ETC-BD (European Topic Centre on Biological Diversity) behandelt worden und stehen der effizienten Umsetzung der Richtlinien nicht mehr im Wege. Die Nutzen einer Anpassung für den Naturschutz würden daher vermutlich durch die Verzögerungen bei der Umsetzung aufgehoben, die eine solche Anpassung auslösen würde. Eine Anpassung der Anhänge würde auch zu Rechtsunsicherheiten führen und zusätzliche Kosten und Belastungen für Behörden und Unternehmen verursachen. Die Ausgewogenheit der erhobenen Daten legt daher nahe, dass Anpassungen sowohl für den Naturschutz als auch aus wirtschaftlicher Perspektive gegenwärtig kontraproduktiv wären (siehe Kapitel 7.2 der englischen Originalfassung).

Die Richtlinien tragen positiv zur nachhaltigen Entwicklung im weiteren Sinne und zu spezifischen Zielen wie besserer Ressourcennutzung, Gesundheit und anderen sozialen Verbesserungen bei. Sie sind so konzipiert, dass wirtschaftliche Entwicklung, die im Einklang mit den Zielen des Biodiversitätsschutzes steht, nicht behindert wird. Obwohl die Richtlinien in bestimmten Prozessen der Entscheidungsfindung den Biodiversitätszielen Vorrang geben, liegen keine Belege dafür vor, dass dies die nachhaltige Entwicklung insgesamt wesentlich eingeschränkt hätte. Solche nachhaltige Entwicklung könnte allerdings weiter vereinfacht werden, indem Daten zur Lokalisierung von geschützten Lebensräumen und Arten verbessert werden, potentielle Konflikte frühzeitig im Planungsvorgang erkannt werden, oder die Verfahren der Verträglichkeitsprüfung (Appropriate Assessment) verbessert werden (siehe Kapitel 7.3 der englischen Originalfassung).

Starke Übereinstimmung zeigen die Europäer bei der Bewertung der Bedeutung des Naturschutzes. Dem Eurobarometer 2015 – Einstellung der Europäer zur Biodiversität – zufolge hält eine bedeutende Mehrheit der Europäer (80 %) die Verschlechterung des Zustandes und das mögliche Aussterben von Tier- und Pflanzenarten sowie den möglichen Kollaps von Lebensräumen und Ökosystemen für ein ernsthaftes Problem in Europa. Eine bedeutende Mehrheit (77 %) ist der Meinung, dass EU-Umweltgesetzgebung für den Schutz der Natur in ihrem Land notwendig ist. Die meisten Europäer glauben, dass weder die nationalen Regierungen (70 %) noch die EU (56 %) genug tun, um die Umwelt zu schützen (Eurobarometer 2014 – „Einstellungen der Europäer zur Umwelt“). Die überwiegende Mehrheit der Europäer (89 %) ist der Überzeugung, dass Gebiete zum Schutz der Natur ausgeweitet werden sollten. Ungefähr genauso viele Europäer (88 %) unterstützen eine Stärkung der bestehenden Regelungen im Bereich des Natur- und Biodiversitätsschutzes (Eurobarometer 2015 – „Einstellungen der Europäer zur Biodiversität“). Das Interesse der europäischen Bürger an der Natur ist außerdem durch die noch nie da gewesene Beteiligung an der öffentlichen Online-Konsultation zum Fitness-Check erkennbar, bei der über 550.000

Relevanz ✓

„Akteure und Interessenträger stimmen grundsätzlich darin überein, dass die Ziele und der grundsätzliche Ansatz der Richtlinien weiterhin gültig und angemessen sind.“

Sind Anpassungen der Anhänge vonnöten?

„Eine Anpassung der Anhänge würde [...] zu Rechtsunsicherheiten führen und zusätzliche Kosten und Belastungen für Behörden und Unternehmen verursachen. Die Ausgewogenheit der erhobenen Daten legt daher nahe, dass Anpassungen sowohl für den Naturschutz als auch aus wirtschaftlicher Perspektive gegenwärtig kontraproduktiv wären“

Antworten eingegangen sind. Während die öffentliche Online-Konsultation keine repräsentative Erhebung ist und keinen statistischen Wert hat, so spiegelt sie doch die Bandbreite der sich gegenüberstehenden Meinungen und der mit ihnen verknüpften Interessen wider. Eine überwältigende Mehrheit von 520.000 Bürgern vertrat die Meinung, dass die Richtlinien wichtig für den Schutz der Natur sind (siehe Kapitel 7.4 und 7.5 der englischen Originalfassung).

10.1.4 Kohärenz

Eine Bewertung der Kohärenz von Gesetzgebung, Politiken und Strategien bedeutet, dass untersucht werden muss, ob sie logisch und widerspruchsfrei sind und zwar sowohl in sich (also zum Beispiel im Rahmen einer einzigen Richtlinie) und untereinander (zum Beispiel, um Widersprüche zwischen zwei Richtlinien festzustellen), als auch im Zusammenspiel mit anderer Gesetzgebung und anderen Politikbereichen. Dies beinhaltet auch die Frage, ob wesentliche Widersprüche oder Konflikte bestehen, die einer effektiven Umsetzung der Richtlinien im Wege stehen oder die Erreichung ihrer Zielsetzungen verhindern.

Die Vogelschutz- und die FFH-Richtlinien sind weitgehend kohärent, sowohl in sich wie auch untereinander, trotz einiger Unterschiede in ihren Geltungsbereichen und den Wortlaut der spezifischen und operationellen Maßnahmen. Schlussendlich zielen beide auf den Schutz der Artenvielfalt als Ziel der EU ab, der in Koordination mit anderen Instrumenten und Politiken erreicht werden soll. Gemeinsame Leitlinien haben die Umsetzung analoger Standards, z. B. des günstigen Erhaltungszustands, harmonisiert. Das Schutzregime für SPAs und SACs wurde durch Art. 7 der FFH-Richtlinie harmonisiert. Einige der Unterschiede zwischen den Richtlinien (z. B. bei den Verfahren zur Ausweisung von Gebieten und Zeitplänen, der Aufhebung des Schutzstatus von Gebieten sowie bei den Verfahren zur Anpassung der Anhänge) haben in der Praxis nicht zu Widersprüchen geführt. Die Widersprüche, die aufgrund unterschiedlicher Ansätze und Formulierung (z. B. durch abweichende Bedingungen beim Artenschutz) deutlich geworden sind, sind im Laufe der Jahre weitgehend durch EuGH-Gerichtsurteile und Kommissions-Leitfäden¹ geklärt worden (siehe Kapitel 8.1 der englischen Originalfassung).

Die Naturschutzrichtlinien arbeiten mit anderen EU-Umweltgesetzen und Politiken Hand in Hand. Besonders wichtig sind hierbei horizontale Instrumente, nämlich die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP) und die Umwelthaftungsrichtlinie. Des Weiteren sind Richtlinien und Strategien in den Bereichen Wasser, Meeresschutz und Klimawandel von Bedeutung (siehe Kapitel 8.2 und 8.3 der englischen Originalfassung). Hinsichtlich ihrer Zielsetzungen sind diese Instrumente mit den Naturschutzrichtlinien klar vereinbar, wenn auch in der Praxis eine koordinierte Umsetzung vonnöten ist, um bestmögliche Ergebnisse zu erzielen. Verbesserungen in der Koordination und Bewirtschaftung könnten auch hier die Verwaltungslasten reduzieren, zum Beispiel im Bereich der Berichterstattung.

Bei anderen Politikbereichen jenseits der Umweltpolitik ergibt sich ein gemischtes Bild (siehe Kapitel 8.4 der englischen Originalfassung). Es existieren zahlreiche Finanzierungsmöglichkeiten für Biodiversität und Natura 2000 in den verschiedensten EU Programmen. Unter ihnen bietet jedoch nur das LIFE-Programm eine gezielte Unterstützung für Biodiversität und Natura 2000 als primäres Ziel, während andere EU-Finanzierungsinstrumente in erster Linie auf die ländliche, regionale und soziale Entwicklung sowie auf den Ausbau von Infrastruktur und Wissenschaft abzielen. Die

Kohärenz ✓

„Die Vogelschutz- und die FFH-Richtlinien sind weitgehend kohärent, sowohl in sich wie auch untereinander, trotz einiger Unterschiede in ihren Geltungsbereichen und den Wortlaut der spezifischen und operationellen Maßnahmen. Schlussendlich zielen beide auf den Schutz der Artenvielfalt als Ziel der EU ab, der in Koordination mit anderen Instrumenten und Politiken erreicht werden soll.“

¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

Belege dafür, inwieweit Natur und Biodiversität erfolgreich in andere Finanzierungsinstrumente integriert sind, zeichnen ein eher gemischtes Bild, da die Integration davon abhängt, ob auf nationaler oder regionaler Ebene entsprechende Prioritäten gesetzt wurden, und inwiefern die Akteure und Interessenträger die Mittel überhaupt absorbieren können. Darüber hinaus gibt es keine klare Aufstellung der insgesamt für Natur und Biodiversität zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Dies ist auf die vielschichtigen Effekte, die bestimmte Maßnahmen entfalten, sowie auf die Komplexität der Überwachungs- und Verwaltungsmechanismen zurückzuführen (siehe Kapitel 8.6 der englischen Originalfassung).

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) für den Zeitraum 2014–2020 und die Naturschutzrichtlinien können sich möglicherweise ergänzen, da einige der Anreize der GAP und der mit ihr verknüpften Vorgaben (z. B. cross-compliance) der Biodiversität zugutekommen und schädliche Praktiken unterbinden können. Allerdings hängt diesbezüglich viel von den Umsetzungsentscheidungen der Mitgliedstaaten ab. Zum Beispiel können sowohl Direktzahlungen als auch Zahlungen für benachteiligte Gebiete potenziell eine Bewirtschaftung unterstützen, die den geschützten Lebensräumen und Arten Rechnung trägt. Jedoch haben die zu erfüllenden Eignungskriterien in einigen Gebieten zu unbeabsichtigten Schäden an der Natur geführt. Maßnahmen der „zweiten Säule“, insbesondere Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, sind die wichtigsten Instrumente für die Unterstützung von Bewirtschaftungspraktiken, die sich positiv auf die Artenvielfalt auswirken. Ohne diese Unterstützung wäre der Erhaltungszustand von bestimmten landwirtschaftlichen Lebensräumen und Arten noch schlechter als er gegenwärtig ist. Da sich der Status vieler geschützter Lebensraumtypen und Arten, die auf die Landwirtschaft angewiesen sind, weiterhin verschlechtert, könnte die Gemeinsame Agrarpolitik mehr zu den Zielen der Richtlinien beitragen, insbesondere wenn die „zweite Säule“ mehr Finanzmittel zur Verfügung hätte und die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen zielgerichteter auf gebietsspezifische prioritäre Biodiversitätsziele hin ausrichten würden. Einige Maßnahmen der „zweiten Säule“ haben sich in der Vergangenheit in einigen Fällen (z. B. Aufforstung sensibler Lebensräume, Bewässerung) negativ auf die Artenvielfalt ausgewirkt. Die neue GAP 2014–2020 sowie ihre Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums zielen dagegen darauf ab, solche Auswirkungen zu vermeiden, insofern die Mitgliedstaaten flankierende Prüfungen und Kontrollen (z. B. durch Umweltverträglichkeitsprüfungen) veranlassen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es allerdings zu früh, um das Ausmaß dieser Effekte zu bestimmen (siehe Kapitel 8.4.3.1 der englischen Originalfassung).

Die Kohäsionspolitik hat sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Zielsetzungen und die Umsetzung der Richtlinien. Einerseits stellt sie Finanzmittel bereit, um deren Ziele direkt zu unterstützen (z. B. durch die Finanzierung von Schutzmaßnahmen, Investitionen in grüne Infrastruktur und ökosystembasierte Lösungen), andererseits werden aber auch Projekte in den Bereichen Energie, Transport und anderer Infrastruktur finanziert, die das Erreichen der gesetzten Naturschutzziele gefährden können. Der Umweltschutz wird in die Kohäsionspolitik integriert (u. a. mittels Instrumenten wie SUP und UVP), um diesen Gefährdungen zu begegnen.

Kohärenz

„Da sich der Status vieler geschützter Lebensraumtypen und Arten, die auf die Landwirtschaft angewiesen sind, weiterhin verschlechtert, könnte die Gemeinsame Agrarpolitik mehr zu den Zielen der Richtlinien beitragen [...]“

Andere Wirtschaftsbereiche wie z. B. Energie, Transport und nichtenergetische Rohstoffindustrie können sich auf Lebensräume und Arten auswirken. Im Energiesektor regen EU-Politiken, die einen Wandel zugunsten emissionsärmerer Energien fordern, die Entwicklung von Infrastruktur für die Produktion und Verteilung von Energie aus z. B. Wind- und Wasserkraft oder Biokraftstoff an. Diese können negative Auswirkungen auf Arten und Lebensräume entfalten. Auch die Verkehrspolitik kann schädliche Auswirkungen haben, da sie Anreize zum Ausbau von Straßen-, Schienen- und Wasserverkehrswegen sowie Häfen und anderer Verkehrsinfrastruktur gibt. Rohstoffindustrien wie beispielsweise der Bergbau, die zur Umsetzung der EU-Rohstoffstrategie beitragen, können ebenfalls negative Auswirkungen haben, wenn sie nicht mit gebotener Vorsicht betrieben werden. Es gibt aber auch sehr gute Beispiele dafür, wie die negativen Auswirkungen bei der Umsetzung solcher Projekte vermindert oder sogar vermieden werden können. Einige davon werden in den Kommissionsleitfäden (z. B. zu Windenergie und Natura 2000 und zur Umweltprüfung der Energienetzwerkinfrastruktur) angeführt. Darüber hinaus sind auch Initiativen wie die „Renewables Grid Initiative“, RGI, die Übertragungsnetzbetreiber (Transmission System Operators (TSOs)) und Nichtregierungsorganisationen an einen Tisch bringt, zu erwähnen. In einigen Fällen haben Akteure aus der Industrie jedoch angemerkt, dass die Leitfäden der Kommission aufgrund ihrer unzureichenden Verbreitung, mangelnder Kenntnisnahme sowie ihrem unverbindlichen Charakter selten zur Orientierung genutzt werden (siehe Kapitel 8.4).

Was die Fischereipolitik betrifft, so wird ihr rechtlicher Rahmen in seiner gegenwärtigen Fassung im Gegensatz zur früheren Gesetzgebung als kohärent mit den Naturschutzrichtlinien bewertet. Die letzte Reform (2013) der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) muss die angestrebten Ergebnisse in der Praxis allerdings erst noch erreichen. Bestimmte Vorschriften der vorangegangenen GFP haben die Mitgliedstaaten an der Umsetzung von Erhaltungsmaßnahmen und der Unterbindung bestimmter Fangpraktiken gehindert. Diese Hürden werden allerdings durch die neue GFP (insbesondere Artikel 11 der Verordnung über die Gemeinsame Fischereipolitik) abgebaut. Zusammen mit den gegenwärtigen Fortschritten bei der Ausweisung von Schutzgebieten trägt dies zur größeren Kohärenz zwischen der GFP und den Zielsetzungen der Naturschutzrichtlinien bei. Trotz des bereits fortgeschrittenen Lernprozesses bei den terrestrischen Natura-2000-Gebieten und der verstärkten Einbeziehung von Akteuren und Interessenträgern zeigt die Erfahrung in marinen Gebieten, dass die Umsetzung von Erhaltungsmaßnahmen (oder ggf. Bewirtschaftungsplänen), die nachhaltige Maßnahmen zur Bestandsbewirtschaftung integrieren, eine Herausforderung bleibt. Dies ist vor allem dem Mangel an wissenschaftlich fundierten Daten, unterschiedlichen Ansätzen der Mitgliedstaaten sowie Konflikten zwischen dem Naturschutz- und dem Fischereisektor geschuldet, insbesondere dort, wo Maßnahmen auch in Gebieten Wirkung entfalten sollen, die nicht Teil des Natura-2000-Netzwerks sind.

Es gibt nur sehr eingeschränkte Hinweise auf die Auswirkungen der Richtlinien auf den EU-Binnenmarkt. Der gemeinsame Ansatz der Richtlinien wird jedoch insbesondere von Nichtregierungsorganisationen als ganz wesentlich bewertet, um eine mögliche Absenkung von Umweltstandards („Race to the bottom“) zu verhindern und Unternehmen trotzdem Rechtssicherheit zu gewähren. Allerdings haben einige Wirtschaftsakteure betont, dass gewisse wirtschaftliche Akteure aufgrund der einzelstaatlichen Umsetzung der Richtlinien auf nationaler Ebene benachteiligt und gleiche Wettbewerbsbedingungen verhindert würden.

Kohärenz

„Im Energiesektor regen EU-Politiken, die einen Wandel zugunsten emissionsärmerer Energien fordern, die Entwicklung von Infrastruktur für die Produktion und Verteilung von Energie aus z. B. Wind- und Wasserkraft oder Biokraftstoff an. Diese können negative Auswirkungen auf Arten und Lebensräume entfalten. Auch die Verkehrspolitik kann schädliche Auswirkungen haben [...]“

Hinsichtlich ihrer internationalen und globalen Verpflichtungen im Bereich Natur und Biodiversität werden die Richtlinien generell als kohärent bewertet. Es wurden nur einige wenige Unstimmigkeiten identifiziert (z. B. bezüglich der Listen geschützter mariner Arten), die mit den Richtlinien abgeglichen werden müssen, um die Umsetzung dieser internationalen Verpflichtungen in der EU sicherzustellen.

10.1.5 EU-Mehrwert

Eine Bewertung des EU-Mehrwertes besteht darin, den Nutzen zu beurteilen, der sich aus der Umsetzung einer EU-Richtlinie ergibt, und zwar zusätzlich zu Maßnahmen, die auf nationaler und/oder regionaler Ebene getroffen werden (siehe Kapitel 9.1 der englischen Originalfassung). Dies zielt auf die Einschätzung ab, ob EU-Maßnahmen immer noch notwendig sind, um die Zielsetzungen der Gesetzgebung zu erreichen (siehe Kapitel 9.2 der englischen Originalfassung).

Die berücksichtigte Fachliteratur und die Auswertung des Fragebogens zum Fitness-Check sprechen durchweg dafür, dass die Richtlinien innovative Elemente vorzuweisen haben, die einen Mehrwert bedeuten, der ohne EU-Gesetzgebung nicht erreicht werden würde. Der grenzüberschreitende Charakter der Natur und ihrer Komponenten rechtfertigt weiterhin Maßnahmen auf EU-Ebene als einen effektiveren Weg, um die Ziele der Richtlinien zu erreichen, insbesondere durch gemeinsame Maßnahmen zum Schutz von Gebieten für Lebensräume und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung.

Die Errichtung von Natura 2000 als kohärentes Schutzgebietsnetzwerk, das auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und Kriterien beruht, ist mit seinen Konzepten wie dem „günstigen Erhaltungszustand“ und der „biogeografischen Region“ eine innovative und in ihrer Funktion wertvolle Initiative, die zu einer wesentlichen Vergrößerung und Vernetzung der terrestrischen und marinen Schutzgebiete in der EU beigetragen hat. Allerdings ist der Mehrwert eines solchen Netzwerks durch Verzögerungen bei der Auswahl und Ausweisung von Natura-2000-Gebieten und der Umsetzung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen verringert worden. Dies erschwert auch die Entwicklung von integrierten Politiken.

Auch wurde ein flexibler Ansatz eingeführt, der das Einbeziehen von sozialen und wirtschaftlichen Faktoren in die Pflege und Bewirtschaftung der Gebiete fördert, solange die Biodiversitätsziele respektiert werden. Akteure und Interessenträger aus dem privaten Sektor haben sich besorgt über das Maß geäußert, in dem sozio-ökonomische Faktoren berücksichtigt werden, und wünschen sich von der EU die Ausarbeitung weiterer Leitfäden. Die grenzübergreifenden Artenschutzstandards, die durch die Richtlinien eingeführt wurden, haben zur Kontrolle illegaler Jagdpraktiken sowie zu Bestandsverbesserungen für eine Reihe von Vogelarten geführt. Daten aus Staaten außerhalb der EU belegen, dass solcher Schutz wahrscheinlich unmöglich oder zumindest schwieriger durch rein individuelle nationale Aktivitäten und ohne die Vorgaben der Richtlinien zu erreichen gewesen wäre. Generell wurden die Schutzstandards gegenüber den meisten vorherigen nationalen Standards angehoben. Darüber hinaus haben die Richtlinien harmonisierte Schutz- und Anforderungsstandards aufgestellt, ohne die ein Flickenteppich abweichender Vorschriften und Anforderungen für die EU-weite Entwicklung entstanden wäre, der das Funktionieren des Binnenmarktes eingeschränkt hätte. Mithilfe noch transparenter Ansätze könnte dies noch weiter ausgebaut werden.

Durch Zusammenarbeit und Leitfäden auf EU-Ebene sind Daten und Informationen in deutlich gesteigertem Umfang verfügbar geworden. Das öffentliche Bewusstsein in diesem Bereich sowie die Zusammenarbeit und die Einbindung von Akteuren und

EU-Mehrwert ✓

„Die [gesammelten Daten] sprechen durchweg dafür, dass die Richtlinien innovative Elemente vorzuweisen haben, die einen Mehrwert bedeuten, der ohne EU-Gesetzgebung nicht erreicht werden würde. Der grenzüberschreitende Charakter der Natur und ihrer Komponenten rechtfertigt weiterhin Maßnahmen auf EU-Ebene als einen effektiveren Weg, um die Ziele der Richtlinien zu erreichen [...]“

Interessenträgern wurden gestärkt. Auch die Verfügbarkeit von öffentlichen Finanzmitteln für den Schutz der Biodiversität wurde erhöht. Trotz der Fortschritte in diesen Punkten ist die Situation nicht optimal, vor allem aufgrund der Ansätze und Spielräume zur Umsetzung der Richtlinien auf einzelstaatlicher Ebene und nicht ausreichender Unterstützung auf EU-Ebene.

Der EU-Mehrwert hängt von der Wirksamkeit und Effizienz der Naturschutzrichtlinien in Bezug auf die erwartungsgemäße Zielerreichung ab. Fälle, in denen die Umsetzung der Naturschutzrichtlinien verzögert wurde oder gar gescheitert ist, fehlende Integration und Finanzierungsengpässe (wie sie bereits in vorangegangenen Abschnitten beschrieben worden sind) schränken den potenziellen EU-Mehrwert der Richtlinien ein.

In Anbetracht des ungebremst voranschreitenden Biodiversitätsverlusts in der EU bleibt ein Handeln zum Schutz und zur Wiederherstellung des europäischen Naturerbes weiterhin notwendig, sogar vordringlich. Die erhobenen Daten machen den Handlungsbedarf auf EU-Ebene deutlich, durch eine Überarbeitung bestehender Instrumente auf EU-Ebene (z. B. GAP, GFP) die gegenwärtigen Ansätze weiter zu verschränken und potentiell kontraproduktive Auswirkungen bestimmter EU-Politikbereiche einzudämmen. Die erhobenen Daten und Ansichten von Akteuren und Interessenträgern zeigen auf, dass die Umsetzung der Richtlinien ohne den Druck und die Verfahren der EU-Ebene zum besseren Vollzug in den Mitgliedstaaten noch wesentlich schwächer ausfallen würde, und dass diese Maßnahmen daher auch weiterhin notwendig sein werden.

EU-Mehrwert 

„Fälle, in denen die Umsetzung der Naturschutzrichtlinien verzögert wurde oder gar gescheitert ist, fehlende Integration und Finanzierungsengpässe [...] schränken den potenziellen EU-Mehrwert der Richtlinien ein [...]. Die erhobenen Daten [mit Bezug auf den ungebremst voranschreitenden Biodiversitätsverlust in der EU] machen den Handlungsbedarf [...] deutlich, durch eine Überarbeitung bestehender Instrumente auf EU-Ebene (z. B. GAP, GFP) die gegenwärtigen Ansätze weiter zu verschränken und potentiell kontraproduktive Auswirkungen bestimmter EU-Politikbereiche einzudämmen.“

10.2 Was hat gut funktioniert und was nicht?

Dieser Abschnitt beleuchtet zum einen die Frage, welche Aspekte unter Berücksichtigung der erwarteten Ergebnisse erfolgreich funktioniert haben, sowie zum anderen die Erwartungen, die mit Blick auf die allgemeinen, spezifischen und operationellen Zielsetzungen der Naturschutzrichtlinien (dargestellt in der Interventionslogik in Kapitel 2.3 der englischen Originalfassung dieses Berichts) noch nicht vollständig umgesetzt worden sind. Mit Blick auf die allgemeine Zielsetzung sowie zwei spezifische Ziele (Schutz von Gebieten und Schutz von Arten) wird beschrieben, wie die relevanten operationellen Ziele umgesetzt worden sind.

10.2.1 Allgemeiner Zweck, Ziele und Ansatz

Die Richtlinien tragen wesentlich zu den zentralen Biodiversitäts- und Naturschutzzielen der EU bei. Die Einführung des Konzepts der Erhaltung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands für Lebensräume und Arten als allgemeines Ziel der FFH-Richtlinie markiert einen grundlegenden Schritt, da er eine klare und quantifizierbare allgemeine Zielsetzung darstellt, auf die alle Maßnahmen der Richtlinien ausgerichtet sein sollten. Obwohl die FFH-Richtlinie eine Definition des günstigen Erhaltungszustands enthält, bleiben die Mitgliedstaaten für die Interpretation und Aufstellung von nationalen / regionalen Kriterien zuständig, durch die das Erreichen des günstigen Erhaltungszustands festgestellt wird. Die erhobenen Daten zeigen allerdings, dass dieser Schritt in vielen Mitgliedstaaten noch nicht umgesetzt worden ist. Dies hat die Entwicklung von gebietsspezifischen Erhaltungszielen und -maßnahmen einschließlich von Bewirtschaftungsplänen ebenso wie die Bewertung der potenziellen Auswirkungen von vorgeschlagenen Projekten und Plänen auf Natura-2000-Gebiete und streng geschützte Arten, die außerhalb dieser Gebiete vorkommen, eingeschränkt.

Der günstige Erhaltungszustand:

„Obwohl die FFH-Richtlinie eine Definition des günstigen Erhaltungszustands enthält, bleiben die Mitgliedstaaten für die Interpretation und Aufstellung von nationalen / regionalen Kriterien zuständig, durch die das Erreichen des günstigen Erhaltungszustands festgestellt wird. [...] dieser Schritt [ist] in vielen Mitgliedstaaten noch nicht umgesetzt worden [...]. Dies hat die Entwicklung von gebietsspezifischen Erhaltungszielen und -maßnahmen einschließlich von Bewirtschaftungsplänen ebenso wie die Bewertung der potenziellen Auswirkungen von vorgeschlagenen Projekten und Plänen auf Natura-2000-Gebiete und streng geschützte Arten, die außerhalb dieser Gebiete vorkommen, eingeschränkt.“

Die Auflagen der Richtlinien, denen zufolge sie ökonomische, soziale und kulturelle Anforderungen zu berücksichtigen haben, stärken ihren Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und der Europa 2020-Strategie, die das Ziel hat, die Bedingungen für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu schaffen. Die Richtlinien tragen außerdem zur nachhaltigen Entwicklung bei, indem sie Ökosystemleistungen und Grüne Infrastruktur indirekt schützen und ausbauen. Zu nennen sind hier zum Beispiel die Schaffung und Pflege von Erholungsgebieten, die für die Gesundheit und das Wohlbefinden der Menschen wesentlich sind. Die wirksame Umsetzung dieses Ziels stellt eine Herausforderung dar und setzt, wie unten beschrieben, die Integration in andere Politikbereiche voraus.

Die Naturschutzrichtlinien beinhalten eine Reihe von operationellen Zielen, die von den Mitgliedstaaten die Umsetzung spezifischer Maßnahmen verlangen. Darunter fallen die Ausweisung, der Schutz und die Pflege des Natura-2000-Netzwerks, der Schutz von Landschaftsmerkmalen, die für die Kohärenz des Natura-2000-Netzwerks bedeutend sind, der Schutz von Arten sowie eine Reihe unterstützender Maßnahmen (z. B. Finanzierung, Forschung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit). Gemeinsam bilden sie einen kohärenten Rahmen, um die Schlüsselprobleme, mit denen Arten und Lebensräume konfrontiert sind, effektiv anzugehen. Bei einigen dieser Zielsetzungen sind nur unzureichende Fortschritte erzielt worden. Dies ist einer Vielzahl von Gründen geschuldet, u. a. Finanzierungsengpässen und der (oben bereits ausgeführten) unzureichenden Integration der Ziele der Naturschutzrichtlinien in andere Politikbereiche. Trotzdem hat die Zahl der Verstöße gegen die Richtlinien, die der Kommission gemeldet worden sind, mit der Zeit abgenommen. Dies deutet darauf hin, dass sich die Umsetzung der Richtlinien wesentlich weiterentwickelt und verbessert hat, was sehr wahrscheinlich auf das Zusammenspiel von Leitfäden und Erfahrungen, Durchsetzungsmaßnahmen und Auslegungen der Rechtsprechung des EuGH zurückgeführt werden kann. Heute wird das terrestrische Natura-2000-Netzwerk von der Kommission als größtenteils vollständig angesehen. Die vollständige Ausweisung steht kurz bevor². Das Ergreifen von Schutzmaßnahmen einschließlich von Bewirtschaftungsplänen, insofern Mitgliedstaaten letztere als notwendig erachten, sollte die richtigen Bedingungen dafür schaffen, dass Schutzmaßnahmen verbessert und sozioökonomische Maßnahmen und Handlungsstrategien besser integriert werden können. Ungeachtet dieser Entwicklung bestehen weiterhin Defizite bei der Einhaltung der Richtlinien. Daher sind kontinuierliche Durchsetzungsmaßnahmen notwendig, um sicherzustellen, dass die erwarteten Ergebnisse der Naturschutzrichtlinien vollständig erreicht werden. Da der Großteil der fristgebundenen Verpflichtungen inzwischen umgesetzt ist, wird sich der Fokus bei der Durchsetzung auf bislang mangelhafte Anwendungen der in den Richtlinien definierten Schutzmaßnahmen richten. Dies setzt bessere Informationen über die Durchsetzungsmaßnahmen voraus, wie die Kommission festgestellt hat³.

10.2.2 Schutz und Management von Gebieten innerhalb des Natura-2000-Netzwerks

Die Vorschriften der Naturschutzrichtlinien zum Schutz von Gebieten sehen die Schaffung, den Schutz und die Pflege „eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes“ von Gebieten – das Natura-2000-Netzwerk – vor. Es umfasst besondere

² http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm

³ European Commission 2012. Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness. Communication from the Commission, COM(2012)095 final, 7.3.2012.

Schutzgebiete (SPAs) der Vogelschutzrichtlinie und Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (SCIs), die nach der FFH-Richtlinie später als SAC (Special Area of Conservation, besondere Erhaltungsgebiete) bezeichnet worden sind.

Das Natura-2000-Netzwerk konzentriert sich auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung von Gebieten, die für bestimmte geschützte Arten und Lebensräume von besonderer Bedeutung sind. Die Auswahl der SPAs und SCIs hat auf Basis wissenschaftlicher Kriterien und einem biogeografischen Ansatz zu erfolgen. Dieser koordinierte und einheitliche Ansatz zur Schaffung eines EU-weiten Netzwerks hat die objektive Bestimmung von Gebieten vereinfacht und grundlegend zur Kohärenz des Netzwerks beigetragen. Der Ansatz ist ambitioniert: Er setzt umfassende und aktuelle Raumdaten über die Standorte von Arten und Lebensräumen voraus und verlangt umfangreiche Diskussionen zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission. Verstärkt durch rechtliche Unsicherheiten (von denen einige bereits durch den EuGH ausgeräumt worden sind), stellen diese Faktoren eine der Ursachen für die langsame Entwicklung des Netzwerks dar. Sie haben den in den Richtlinien festgelegten Prozess erheblich verzögert und schränken die Bestimmung einiger Gebiete, insbesondere in der marinen Umwelt, weiterhin ein. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten ist Natura 2000 das weltweit größte überstaatliche Schutzgebiets-Netzwerk. Es umfasst etwa 18 % der EU-Landflächen (und übertrifft damit die Anforderungen des Übereinkommens über biologische Vielfalt (CBD), das eine Abdeckung von 10 % vorsieht).

Dieser wissenschaftsgeleitete Top-down-Ansatz hat sich nicht ohne Probleme umsetzen lassen. Viele Mitgliedstaaten haben Landbesitzer und andere Akteure und Interessenträger nicht ausreichend über die Folgen der Ausweisung eines Natura-2000-Gebiets informiert und sie zu wenig in diese Prozesse einbezogen. Dies hat zu zahlreichen Einwänden und Einsprüchen gegen viele der vorgeschlagenen Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (pSCIs) geführt, was wiederum zu Verzögerungen zunächst bei Unterschutzstellung als SACs, in der Folge aber auch zu Verzögerungen bei der Entwicklung von gebietsspezifischen Schutzmaßnahmen, Bewirtschaftungsplänen und Bewirtschaftungsvereinbarungen mit Landbesitzern geführt hat. Mit der Zeit hat dies die Mitgliedstaaten dazu angeregt, Akteure und Interessenträger früher in den Prozess einzubeziehen. Trotz der zusätzlich zu investierenden Zeit und Ressourcen führt dies in den Mitgliedstaaten, die sich für diesen Ansatz entscheiden, zu besseren Ergebnissen sowohl für den Naturschutz als auch für Akteure und Interessenträger.

Die Vorgaben der Naturschutzrichtlinien zielen auf mehr ab als nur den Schutz von Gebieten vor ihrer Erschließung. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, für die SACs alle notwendigen Erhaltungsmaßnahmen zu ergreifen. Dazu zählen gegebenenfalls aufzustellende Bewirtschaftungspläne sowie alle geeigneten Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art, um die relevanten Lebensräume und Arten in einem günstigen Erhaltungszustand zu erhalten oder diesen wiederherzustellen (Artikel 6(1)). Dies ist in der EU von besonderem Stellenwert, da dort viele Lebensräume und Arten von geeigneten Formen der Ökosystembewirtschaftung, z. B. der Fortsetzung traditioneller Landwirtschaftsmethoden mit geringer Intensität, abhängig sind. Das Versagen von Mitgliedstaaten, die vorgeschriebenen Erhaltungsmaßnahmen zu entwickeln, gefährdet die Umsetzung der Richtlinien und ihre Integration in sozioökonomische Maßnahmen und Politiken. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts sind von der Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen acht Mitgliedstaaten eingeleitet worden; sie betreffen die Ausweisung von SACs und die Umsetzung von erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen.

Die Mitgliedstaaten können nach eigenem Ermessen entscheiden, welche Maßnahmen zur Pflege der Gebiete sie als geeignet erachten, wobei die Mehrzahl der Mitgliedstaaten Bewirtschaftungspläne in der einen oder anderen Form entwickelt. Zahlreiche Fälle belegen, dass diese Pläne dann einen Nutzen haben, wenn sie sorgfältig durchdacht und auf das jeweilige Gebiet zugeschnitten sind, im Rahmen eines partizipativen Prozesses mit allen Akteuren und Interessenträgern umgesetzt werden und die Möglichkeit zur Ausübung von Wirtschaftstätigkeiten einschließen, die die Erhaltungsziele des Gebiets berücksichtigen oder fördern. Probleme haben sich dort ergeben, wo nationale und regionale Behörden oder Berater allgemeine Bewirtschaftungspläne entwickelt haben, ohne Akteure und Interessenträger angemessen in den Prozess einzubeziehen. Probleme entstehen auch dort, wo Managementpläne nicht ausreichend in andere Politikbereiche integriert oder von diesen berücksichtigt werden (z. B. Waldbewirtschaftungspläne oder gleichwertige Instrumente), obwohl sie in einigen Fällen von derselben Behörde entwickelt worden sind.

Während die Naturschutzrichtlinien darauf abzielen, die Lebensräume und Arten zu schützen, auf deren Grundlage die Standorte der Natura-2000-Gebiete bestimmt werden, verlangt die Ausweisung als SPA oder SAC nicht zwingend, dass das Gebiet als strenges Naturreservat behandelt wird. Stattdessen erlauben die Vorschriften zum Schutz von Gebieten in Artikel 6 der FFH-Richtlinie (die auch für die SPAs unter der Vogelschutzrichtlinie gelten) einen flexibleren Ansatz, der nachhaltige Entwicklung dann zulässt, wenn sie mit den Erhaltungszielen der in Frage kommenden Gebiete kompatibel ist und das Vorsorge- und das Verursacherprinzip integriert.

Einige Akteure und Interessenträger haben auf Fälle verwiesen, in denen im Zuge von Entscheidungen über die Zulässigkeit von vorgeschlagenen Projekten und Plänen mit möglichen Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete den Biodiversitätsstrategien Vorrang gegeben wurde. Dadurch seien Entwicklungen unnötig eingeschränkt worden. Die verfügbaren Daten legen jedoch nahe, dass die Vorschriften bislang keine erheblichen Einschränkungen auf die allgemeine Entwicklung gehabt haben. Gleichzeitig hat es Fälle gegeben, in denen vorgeschlagene Projekte keiner Verträglichkeitsprüfung unterzogen wurden und Natura-2000-Gebiete deshalb Schaden genommen haben.

In der Tat hat es anfangs rechtliche Unsicherheiten bezüglich der Vorgaben der Artikel 6(3) und 6(4) gegeben, die zu zahlreichen Vollzugsmaßnahmen auf nationaler Ebene und Vertragsverletzungsverfahren auf EU-Ebene geführt haben. Sowohl die Rechtsprechung als auch die Entwicklung von Leitfäden durch die Kommission und die Mitgliedstaaten sowie bessere Daten und Erfahrung haben mit der Zeit jedoch zur Lösung vieler dieser Probleme geführt. Inzwischen belegen die Daten, dass die Verfahren zur Prüfung der Auswirkungen auf Pläne und Projekte in Natura-2000-Gebieten grundsätzlich gut funktionieren, insbesondere dort, wo Mitgliedstaaten in die Entwicklung ihres Wissens, ihres Personals und ihrer Kapazität investiert haben. Gleichzeitig gibt es weitere Verbesserungsspielräume, vor allem in Bezug auf das Erheben und Teilen von Daten und Informationen sowie in Bezug auf die Standards, die den günstigen Erhaltungszustand definieren, und die gebietspezifischen Erhaltungsziele, um Verträglichkeitsprüfungen gezielter gestalten zu können. Außerdem können Leitfäden zur Integration sozioökonomischer Erwägungen und zur frühzeitigen Erkennung potentieller Konflikte z. B. durch Raumplanungen und Strategische Umweltverträglichkeitsprüfungen (SUP) verbessert werden.

Einschränkungen für Projekte und Pläne?

„Die verfügbaren Daten legen [jedoch] nahe, dass die Vorschriften bislang keine erheblichen Einschränkungen auf die allgemeine Entwicklung gehabt haben. Gleichzeitig hat es Fälle gegeben, in denen vorgeschlagene Projekte keiner Verträglichkeitsprüfung unterzogen wurden und Natura-2000-Gebiete deshalb Schaden genommen haben.“

Es gibt einige Belege dafür, dass die Vorschriften des Artikels 6(4) weniger streng umgesetzt und durchgesetzt werden. Einige Studien zu rechtlichen Aspekten legen nahe, dass die zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses zu offen interpretiert werden, und dass Leitfäden nötig sind, um die Anwendung des Ansatzes in der Praxis klarzustellen und zu harmonisieren. Leitfäden scheinen auch in Bezug auf die Bedingungen für Alternativlösungen, den Umgang mit wissenschaftlich begründeten Zweifeln an den Auswirkungen eines Projekts auf die Integrität von Natura-2000-Gebieten sowie auf das Vorsorgeprinzip und die Voraussetzungen für Ausgleichsmaßnahmen benötigt zu werden. Außerdem scheint eine effektivere Durchsetzung auf EU- und einzelstaatlicher Ebene notwendig, um die einheitliche Umsetzung dieser Vorschriften zu gewährleisten.

Ein viel grundsätzlicheres und langfristiges Problem bei der Umsetzung der vorgeschriebenen Erhaltungsmaßnahmen für Gebiete stellen Finanzierungsempässe dar. Da die Mehrzahl der terrestrischen Gebiete die ein oder andere Form der Bewirtschaftung (und häufig auch der Wiederherstellung) durch den Landbesitzer erfordern, oder diese Gebiete nur eingeschränkt genutzt bzw. bewirtschaftet werden dürfen, was wiederum zweifellos zu Nutzungseinschränkungen geführt hat, wodurch für Landbesitzer einige Kosten entstanden sind, für die sie keine Ausgleichszahlungen erhalten haben. Dies hat wiederum die Konflikte um die Ausweisung von Gebieten und die Einschränkung von Aktivitäten verschärft. In finanziell gut ausgestatteten Gebieten dagegen konnten (z. B. dank gut konzipierter und zielgerichteter Agrarumweltprogramme im Rahmen der GAP) Lebensräume und Arten und die mit ihnen zusammenhängenden Ökosystemleistungen erhalten und wiederhergestellt werden, wodurch gleichzeitig auch ländliche Gemeinden unterstützt wurden.

Auf Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen wird der Finanzmittelbedarf für die vollständige, EU-weite Umsetzung des Netzwerks auf 5,8 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt. Obwohl dies gegenüber dem Umfang der EU-eigenen Finanzmittel und der nationalen Gesamthaushalte eine relativ niedrige Summe ist, verhindern gegenwärtige Finanzierungsempässe dennoch die vollständige Umsetzung des Netzwerks. Artikel 8 der FFH-Richtlinie definiert den Rahmen zur Bewertung des tatsächlichen Finanzierungsbedarfs für die Umsetzung gebietspezifischer Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 6(1), und schließt die Möglichkeit der Kofinanzierung aus dem EU-Haushalt ein. Damit solche Kofinanzierungsmittel zur Verfügung gestellt werden können, müssen Naturschutz- und Biodiversitätsziele vollständig in die Strategie- und Programmplanung einer Reihe von sektoralen Fonds (z. B. Struktur- und Kohäsionsfonds, ELER und EMFF) integriert werden. Die erhobenen Daten zeigen auf, dass diese Integration in den meisten Mitgliedstaaten bislang unzureichend verläuft, trotz vieler guter EU-kofinanzierter Projekte, die die Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten beispielhaft unterstützen.

Viele Unternehmen äußern sich besorgt über die umfassenderen Kosten der Umsetzung, einschließlich der Verwaltungslasten, Opportunitätskosten und Kosten für Schäden, die von einigen geschützten Arten verursacht werden. Insgesamt zeigen die Daten auf, dass diese Kosten zwar erheblich sind, im Verhältnis zu den Wirtschaftskosten, Einnahmen und Vorteilen der Umsetzung jedoch niedrig ausfallen. Landbesitzer und -bewirtschaftler von Natura-2000-Gebieten äußern sich auch besorgt darüber, dass Angemessenheit und Umfang der Ausgleichszahlungen und Anreizsysteme ungleich innerhalb der EU verteilt sind.

Es gibt wenige Belege dafür, dass die Mitgliedstaaten wesentliche zusätzliche Schritte zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz des Natura-2000-Netzwerks

Finanzierungsempässe

„Ein viel grundsätzlicheres und langfristiges Problem bei der Umsetzung der vorgeschriebenen Erhaltungsmaßnahmen für Gebiete stellen Finanzierungsempässe dar.“

unternommen haben, indem sie z. B. Landschaftsmerkmale erhalten und dort, wo es angemessen erscheint, entwickelt haben, wie es Artikel 3 und 10 der FFH-Richtlinie anregen. Dies ist wahrscheinlich teilweise dem Umstand geschuldet, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Artikels 10 einen Ermessensspielraum haben. Da sich viele Lebensräume und Arten jedoch nicht in einem günstigen Erhaltungszustand befinden, kann davon ausgegangen werden, dass zumindest in einigen die Lebensraumvernetzung verbessert werden muss, um Fragmentierungsdruck aufzufangen, und dass Mitgliedstaaten daher einige Schritte zur Umsetzung dieser Maßnahmen ergreifen sollten. Solche Maßnahmen würden als Teil des Ziels 2 der Biodiversitätsstrategie auch zur EU-Strategie für Grüne Infrastruktur beitragen. Obwohl einige Länder und Regionen ökologische Netzwerke errichtet haben, gehen diese den Anforderungen der FFH-Richtlinie voran. Auch sind ihre Ziele breiter gefasst als die, die auf die Kohärenz des Natura-2000-Netzwerks bezogen sind.

10.2.3 Artenschutz

Zusätzlich zu gebietsspezifischen Maßnahmen erfordern die Naturschutzrichtlinien die Umsetzung von Systemen zum Schutz von Arten, auch in Natura-2000-Gebieten. Die Vorschriften der Richtlinien sollen sicherstellen, dass Aktivitäten, z. B. Jagdaktivitäten, Erhaltungsmaßnahmen nicht gefährden und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der vernünftigen Nutzung und der ökologisch ausgewogenen Regulierung der betroffenen Arten ausgeübt werden. Obwohl es zu rechtlichen Herausforderungen gekommen ist und zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden sind, werden die Vorschriften zum Artenschutz und Jagdmaßnahmen inzwischen grundsätzlich in allen Mitgliedstaaten angemessen umgesetzt, zumal die Interpretation der Vorschriften durch eine Reihe von Grundsatzentscheidungen des EuGH geklärt worden ist. Außerdem hat es eine Initiative für nachhaltiges Jagen gegeben, in deren Rahmen die Kommission, Naturschutzbehörden, auf dem Gebiet des Naturschutzes aktive Nichtregierungsorganisationen und Jagdverbände gemeinsam an einem Leitfaden für die nachhaltige Jagd gearbeitet haben.

Es gibt viele Belege dafür, dass sowohl die illegale Jagd als auch die Zahl der bejagten Arten erheblich abgenommen haben. Außerdem sind die Jagdzeiten angepasst worden, insbesondere während des Frühjahrszugs und der Fortpflanzungsperiode, da Populationen in diesen Zeiträumen sehr empfindlich auf Jagdaktivitäten reagieren. Allerdings zeigen die Daten, dass z. B. Zugvögel im Mittelmeerraum, Greifvögel und Beutegreifer zum Teil weiterhin illegal bejagt und verfolgt werden. Darüber hinaus werden weiterhin Sorgen in Bezug auf die Anwendung von Ausnahmeregelungen auf bestimmte Arten in einigen Mitgliedstaaten geäußert. Aus diesem Grund sind zurzeit einige Vertragsverletzungsverfahren anhängig. Die Auswirkungen illegaler und legaler Jagd auf die Populationen einiger Vogelarten sind ebenfalls nicht eindeutig belegt. Große Sorge wird darüber zum Ausdruck gebracht, dass ein erheblicher Anteil der Vogelarten, die bejagt werden dürfen (d. h. in Anhang II der Vogelschutzrichtlinie aufgeführte Vogelarten), sowohl kurz- als auch langfristigen Trends zufolge sinkende Brutpopulationen aufweisen.

Im Rahmen der FFH-Richtlinie sind Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV genannten Tier- und Pflanzenarten (Artikel 12 bzw. 13) einzuführen. Obwohl detaillierte Informationen über die Umsetzung dieser Maßnahmen nicht auf breiter Basis verfügbar sind, scheint die Interpretation der Vorschriften in der Praxis in den Mitgliedstaaten doch erheblich zu variieren. Grundsätzlich scheinen die Maßnahmen in den meisten Mitgliedstaaten gut zu funktionieren. Probleme werden aus einigen wenigen Mitgliedstaaten gemeldet,

Artenschutz und Jagd:

„[...] die Vorschriften zum Artenschutz und Jagdmaßnahmen [werden] inzwischen grundsätzlich in allen Mitgliedstaaten angemessen umgesetzt, zumal die Interpretation der Vorschriften durch eine Reihe von Grundsatzentscheidungen des EuGH geklärt worden ist. [...] Es gibt viele Belege dafür, dass sowohl die illegale Jagd als auch die Zahl der bejagten Arten erheblich abgenommen haben. [...] Allerdings zeigen die Daten, dass z. B. Zugvögel im Mittelmeerraum, Greifvögel und Beutegreifer zum Teil weiterhin illegal bejagt und verfolgt werden“

vornehmlich in Bezug auf Arten, die zumindest in einigen Teilen ihres Verbreitungsgebiets relativ häufig vorkommen (wie z. B. der Kammmolch) sowie in Bezug auf einige Arten, die sich in Lebensräumen ansiedeln, die z. B. durch Kiesgewinnung gestört sind, und so Konflikte mit der Industrie auslösen. In solchen Situationen kann der Schutz dieser Arten hohe Kosten und Verwaltungslasten verursachen, die in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Nutzen für die Arten stehen.

Probleme mit den in Anhang IV aufgeführten Arten werden häufig durch unzureichende Daten über ihre konkrete Verbreitung verschärft, da dies Verträglichkeitsprüfungen erschwert und Projektträger daran hindert, potentielle Konflikte frühzeitig zu erkennen. Probleme können sich zusätzlich dort verschärfen, wo fehlende Daten zur Verteilung und zum Status einer Art und das Fehlen eines Standards, der den günstigen Erhaltungszustand definiert, zu Entscheidungsprozessen führen, in denen Risiken häufig gemieden werden. In solchen Situationen kann es vorkommen, dass sich Behörden darauf konzentrieren, den Status quo so weit wie möglich aufrechtzuerhalten, auch wenn dies nicht das beste Mittel zur Sicherstellung des günstigen Erhaltungszustands der betroffenen Population sein mag. Es gibt allerdings eine wachsende Anzahl bewährter Praxisbeispiele, die solche Situationen vermeiden und in Bezug auf die Bestandserhaltung bessere und effizientere Ergebnisse erzielen.

Dies macht deutlich, dass regelmäßige Überwachungsmaßnahmen und Daten in hinreichendem Maß notwendig sind, um die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen wirksam und effizient gestalten zu können. Die Naturschutzrichtlinien beinhalten daher spezifische Vorschriften, die die Umsetzung von Forschungs- und Überwachungsmaßnahmen verlangen. Diese Verpflichtungen und praktischen Anforderungen haben in den meisten Mitgliedstaaten eine erhebliche Steigerung der Forschungs- und Überwachungsmaßnahmen angeregt. Diese reichen von der Erhebung erster Daten, die für die Ausweisung von Gebieten benötigt werden, bis hin zu den fortgeschrittenen Stadien der Überwachung des Erhaltungszustands von Lebensräumen und Arten. Einige Bestandsaufnahmen von Lebensräumen und Arten in Mitgliedstaaten sind mit EU-Mitteln finanziert worden. Trotzdem bestehen weiterhin erhebliche Wissenslücken, die zu Verzögerungen bei der Ausweisung, Umsetzungsproblemen und zusätzlichen Kosten und Belastungen führen (siehe Kapitel 10.1 der englischen Originalfassung dieses Berichts).

Das Konzept des günstigen Erhaltungszustands und die Ausarbeitung detaillierter Leitfäden durch das ETC-BD zur Berichterstattung im Rahmen der FFH-Richtlinie haben in der Hinsicht gute Ergebnisse hervorgebracht, dass beide die Aufstellung eines konsistenten und doch praktischen Systems zur Überwachung und Berichterstattung unterstützt haben, das von allen Mitgliedstaaten angenommen wird. Bis vor kurzem beruhte die Umsetzung der Vorschriften zur Berichterstattung im Rahmen der Richtlinien nicht auf einem harmonisierten System; sie hat daher keine standardisierten Daten und Informationen über den Status von Vogelarten hervorgebracht. Diese Widersprüche sind im Zuge des letzten Berichterstattungszeitraums größtenteils aufgelöst worden. Abgestimmte Berichtszeitpläne ermöglichen nun die gleichzeitige Bewertung von Fortschritten, die im Rahmen beider Richtlinien erzielt werden, wie im 2015 veröffentlichten Bericht über den Zustand der Natur belegt wird.

10.3 Sind die Richtlinien zweckmäßig?

Diese Studie ist umfassend der Frage nachgegangen, ob die Richtlinien wirksam in der Erreichung ihrer Ziele und effizient in Bezug auf die benötigten Ressourcen sind; ob sie in Bezug auf die Bedürfnisse weiterhin relevant sind; ob sie kohärent mit anderen Gesetzen und Politiken sind; und ob sie als EU-Instrumente einen Mehrwert darstellen. Zweck des Ganzen ist es letztlich, die Richtlinien sowohl auf ihre bisherige als auch auf ihre zukünftige Zweckmäßigkeit hin zu überprüfen. Dies ist ein komplexer Auftrag, der die Zusammenfassung und Auswertung vieler unterschiedlicher Daten und analytischer Schlussfolgerungen erfordert, die die vielfältigen Aspekte der Richtlinien betreffen.

Insgesamt kommt die Bewertung zu dem Schluss, dass die Richtlinien durch einige wichtige Probleme sowohl in ihrer Wirksamkeit (z. B. im Tempo ihrer Fortschritte und in Bezug auf ihre bisherigen Auswirkungen auf die Biodiversität) als auch in ihrer Effizienz (z. B. im Verhältnis zu den Kosten einiger Maßnahmen für einige Akteure und Interessenträger sowie mit Blick auf die Angemessenheit der für den Ausgleich einiger Kosten vorgesehenen Finanzmittel) eingeschränkt worden sind. Gleichzeitig zeigt die Ausgewogenheit der erhobenen Daten auf, dass die Richtlinien trotzdem weiterhin zweckmäßig sind. Einige der Schlüsselpunkte, die sich aus den erhobenen Daten und Analysen zur Zweckmäßigkeit der Richtlinien ergeben haben, sollen hier aufgeführt werden.

Die Notwendigkeit für Naturschutzmaßnahmen auf EU-Ebene bleibt weiterhin gegeben, und die Grundsätze, die Ziele sowie das Gesamtkonzept der Richtlinien sind nach wie vor angemessen, um diesem Bedarf nachzukommen. Die Naturschutzrichtlinien bilden einen wesentlichen Teil der EU-Umweltgesetzgebung. Sie sollen zum Erhalt der Biodiversität beitragen und sicherstellen, dass die Auswirkungen von wirtschaftlichen und anderen Aktivitäten mit den Zielen der EU (z. B. mit Europa 2020 und nachhaltigem Wachstum, der EU-Biodiversitätsstrategie und internationalen Verpflichtungen der EU) im Einklang stehen. Die EU-Bürgerinnen und -Bürger bewerten den Naturschutz und die Richtlinien selbst als relevant und wichtig, wie die Erhebungen des Eurobarometers und die große Anzahl an Antworten auf die öffentliche Online-Konsultation belegen. Der Bedarf für Maßnahmen auf EU-Ebene ist mehrfach unterstrichen worden. Beispiele dafür sind der Wert eines kohärenten, EU-weiten Netzwerks geschützter Gebiete und das wichtige Zusammenwirken mit anderen Politikbereichen wie z. B. Transport, Energie und Landwirtschaft. Obwohl die identifizierten Bedürfnisse und der grundsätzliche Ansatz der Richtlinien weiterhin angemessen sind, haben sich dennoch Probleme bei der Umsetzung ergeben. Dies belegen sowohl die gewonnenen Ergebnisse als auch die Auswirkungen auf viele Interessengruppen.

Die Richtlinien verzeichnen Fortschritte bei der Erreichung ihrer Ziele. Diese Fortschritte waren in vielen Fällen jedoch langsamer oder geringer als erwartet. Die Bewertung zeigt auf, dass die Probleme in Bezug auf das Tempo und den Umfang der Fortschritte in Richtung der Richtlinienziele nicht der Gesetzgebung selbst geschuldet sind (d. h. der Natur der operationellen Ziele und den Aktivitäten, die Mitgliedstaaten durchgeführt haben, um die Vorgaben der Richtlinien zu erfüllen), sondern eher mit Problemen bei der Umsetzung der Gesetzgebung zusammenhängen. Viele solcher Probleme können auf Finanzierungsengpässe, die eine vollständige Umsetzung der Richtlinienvorgaben erschweren, oder auf begrenzte institutionelle Kapazitäten zurückgeführt werden (die häufig wiederum auf Finanzierungsengpässe auf administrativer Ebene zurückgeführt werden können). So bleiben zum Beispiel viele

Wissenslücken bestehen, die der Entwicklung der wirksamsten und effizientesten Ansätze zum Management der Natura-2000-Gebiete im Wege stehen. Bewirtschaftungsmaßnahmen der Gebiete werden nicht immer vollständig umgesetzt – wiederum häufig aufgrund von Finanzierungsengpässen.

Wichtig ist auch die Erkenntnis, dass Fortschritte bei der Verbesserung des Status der meisten geschützten Arten und Lebensräume vor dem Hintergrund des langfristigen Rückgangs natürlicher und naturnaher Lebensräume und der Artenvielfalt insgesamt betrachtet werden müssen, der bereits vor Inkrafttreten der Richtlinien zu verzeichnen war. Außerdem sind anhaltende externe Belastungen, der gegenwärtige Stand der Umsetzung der Gesetzgebung, Gefährdungsursachen und die Zeit, die Ökosysteme und die Bestände von Arten benötigen, um auf Erhaltungsmaßnahmen zu reagieren, zu berücksichtigen. Unter diesen Gesichtspunkten betrachtet zeigen die Daten auf, dass die Richtlinien weiterhin Fortschritte erzielen und ihren Zweck erfüllen.

Aus ökonomischer Sicht wird der Nutzen der Umsetzung der Richtlinien höher als die damit verbundenen Kosten geschätzt. Dies geht aus der diesbezüglich besten, wenn auch unvollständigen Analyse hervor. Es gibt Beispiele für unverhältnismäßig hohe Kosten und unnötige Belastungen. Diese können jedoch durch eine effizientere Umsetzung reduziert werden. Während sich viele Unternehmen besorgt über die Kosten und Einschränkungen äußern, die im Zuge der Umsetzung entstehen können, gibt es wenige Belege dafür, dass die Richtlinien an sich ineffiziente Ergebnisse hervorbringen. Beispiele legen nahe, dass ihre Effizienz durch eine kosteneffektivere Umsetzung insbesondere auf nationaler und regionaler Ebene gesteigert werden kann.

Die Richtlinien stellen eine ausgewogene und praktikable Option dar, die unterschiedlichen Interessen der Akteure zu adressieren. Die diesbezüglich vorliegenden Daten sind stark akteursabhängig. Die Akteure und Interessenträger, die Naturschutzziele verfolgen (hauptsächlich Umwelt- oder Naturschutzbehörden, die Zivilgesellschaft und einige Bürger), neigten zu der Aussage, dass die Richtlinien einen vernünftigen Ansatz zur Integration sozioökonomischer Entwicklungen darstellen, solange diese Entwicklungen nicht die Erhaltungsziele der Natura-2000-Gebiete oder den Status von Arten gefährden, oder im Falle fehlender Alternativlösungen Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden. Allerdings beanstandeten die unmittelbar in solche Aktivitäten involvierten Wirtschaftsakteure (z. B. Unternehmen, Landwirte, Landbesitzer) sowie die für Energie, Transport, Landwirtschaft und andere Schlüsselsektoren verantwortlichen Behörden gelegentlich, dass der Ansatz zu restriktiv umgesetzt werde und eine unangemessene Einschränkung wirtschaftlicher Aktivitäten oder sektoraler Politikziele darstelle. Die aus der Umsetzungspraxis vorliegenden Beispiele unterscheiden sich stark. Einige verweisen auf den Stellenwert von Kohärenz, z. B. auf solche Fälle, in denen gut konzipierte Verträglichkeitsprüfungsverfahren dazu beigetragen haben, Projektalternativen zu identifizieren. Andere zeigen direkte Konflikte auf. So sind z. B. Projekte mit potenziell vermeidbaren negativen Auswirkungen aufgrund unzulänglicher Verträglichkeitsprüfungen oder politischer Einflussnahme fortgesetzt worden. Beispiele von Behörden, die sich geweigert haben, bestimmte Aktivitäten in Natura-2000-Gebieten überhaupt in Erwägung zu ziehen, wurden ebenfalls vorgetragen.

Insgesamt jedoch unterstützen die Daten die Schlussfolgerung, dass die Richtlinien an sich gerecht sind und sicherstellen, dass sozioökonomische Aktivitäten im Einklang mit der Natur durchgeführt werden können. Sehr deutliche Belege gibt es auch dafür, dass Probleme, insbesondere im Zusammenhang mit Verträglichkeitsprüfungen, mit der Zeit abgenommen haben, was auf einen Zuwachs an Erfahrung sowie die

Entwicklung und den Austausch bewährter Praktiken zurückzuführen ist. Trotzdem gibt es viele Fälle, in denen mehr Ressourcen dafür aufgewendet werden sollten, um einen solchen ausgewogenen Ansatz zu erreichen. Gesprächsbereitschaft, Aufmerksamkeit, ein aufgeschlossener Ansatz, verbesserte und breiter gestreute Anreiz- und Ausgleichsmaßnahmen sowie effizientere Verträglichkeitsprüfungen sind allesamt mögliche Wege, um dies zu erreichen. Die Daten belegen, dass solche Lösungen mit der Zeit entwickelt werden, während Erfahrungen in Bezug auf bessere Zusammenarbeit und das Erreichen von Win-Win-Situationen für alle beteiligten Akteure und Interessengruppen gesammelt und ausgetauscht werden.

Zusammenfassend zeigen die erhobenen Daten, dass die Richtlinien zweckmäßig sind und auf EU-Ebene einen deutlichen Mehrwert darstellen. Die Richtlinien haben viele wichtige Nutzen für den Naturschutz und die nachhaltige Entwicklung im Allgemeinen, die in diesem Bericht ausführlich dargelegt worden sind. Die mit ihnen verbundenen Kosten sind nicht übermäßig hoch, auch wenn sie einige Akteure und Interessenträger stärker als andere belasten und in Einzelfällen sogar unverhältnismäßig hoch ausfallen können. Die Gesetzgebung bleibt in Bezug auf die meisten Bedürfnisse und die Entwicklungen, die sie mit der Zeit gemacht haben, weiterhin relevant. Im Zuge der Konsultationen mit Akteuren und Interessenträgern wurden keine wesentlichen Forderungen oder Vorschläge hinsichtlich einer Anpassung der Gesetzgebung vorgetragen. Eine mögliche Ausnahme stellen die Daten dar, die eine Anpassung und Erweiterung der Anhänge der Richtlinien nahelegen (um die Erfassung der Arten zu verbessern, die Anhänge mit Anhängen internationaler Abkommen abzustimmen oder Veränderungen des Erhaltungszustandes einiger Arten zu berücksichtigen). Dies würde allerdings zu Verzögerungen bei der Umsetzung und zusätzlichen Kosten und Belastungen führen. Die Auswertung der erhobenen Daten legt daher nahe, dass Anpassungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu Unsicherheiten führen würden und sowohl für den Naturschutz als auch aus wirtschaftlicher Perspektive kontraproduktiv wären.

Trotz der insgesamt positiven Schlussfolgerungen in Bezug auf die Zweckmäßigkeit der Richtlinien wurde eine Reihe von wesentlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit ihrer Umsetzung identifiziert. Diese wirken sich nicht nur auf die Erreichung der Zielsetzungen der Richtlinien aus. Sie betreffen auch die Kosten und Belastungen, die einerseits Behörden und andererseits Akteure und Interessenträger zu tragen haben sowie die Fähigkeit, gleichzeitig auch die Ziele anderer EU-Politiken, insbesondere von wirtschaftlichen Schlüsselsektoren, zu erreichen. Der folgende Abschnitt benennt einige der wichtigsten Umsetzungsprobleme, die zu lösen sind.

10.4 Umsetzungsprobleme: Bereiche mit Verbesserungspotential

Obwohl Empfehlungen nicht als Gegenstand der vorliegenden Studie sind, war es doch ein Ziel der Bewertung, Verbesserungsmöglichkeiten zu erkennen und die Praktiken zu identifizieren, die die Vorteile der effizienteren Umsetzung der Gesetzgebung aufzeigen. Viele der Faktoren, die der wirksamen Umsetzung im Wege stehen, sind auf Ineffizienzen und die durch sie entstehenden Kosten zurückzuführen, die aufgrund gegenwärtiger Arbeitsweisen zustande kommen. Eine effizientere Gestaltung von Umsetzungsprozessen wird folglich Kosten einsparen, Interessenkonflikte reduzieren und dazu beitragen, die Zielsetzungen der Richtlinien wirksamer zu erreichen.

Vorteile der effizienteren Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien:

„Eine effizientere Gestaltung von Umsetzungsprozessen wird folglich Kosten einsparen, Interessenkonflikte reduzieren und dazu beitragen, die Zielsetzungen der Richtlinien wirksamer zu erreichen.“

Verbesserungsmöglichkeiten sind im Verlauf der Studie in den Antworten auf die Bewertungsfragen aufgezeigt worden. Dazu zählen (in loser Reihenfolge):

- Die Umsetzung von **Bewirtschaftungsplänen**, die Aufstellung von **nationalen und regionalen Kriterien zur Bestimmung des günstigen Erhaltungszustands und von effektiven Ansätzen zur Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten** für geschützte Lebensräume und Arten in Mitgliedstaaten bzw. Regionen. Diese Maßnahmen sind nicht nur für die Erreichung der Erhaltungsziele der Richtlinien grundlegend. Sie tragen auch dazu bei, den Rahmen und die Datengrundlage für wirksame Entscheidungsfindungen zu definieren, auf deren Basis im Rahmen von Plänen und Projekten nicht nur Entscheidungen getroffen, sondern auch potenzielle Konflikte und Verzögerungen geklärt werden können.
- Die **Verfügbarkeit von Finanzmitteln** für die Umsetzung der Richtlinien, auch für die Überwachung von Verwaltungsmaßnahmen, gebietspezifischen Schutzmaßnahmen und Anreizen, die sicherstellen, dass Unternehmen und Landnutzer angemessene Belohnungen und Ausgleichszahlungen für die Umsetzung der notwendigen Maßnahmen erhalten. Bessere **Integration der Ziele und Anforderungen der Naturschutzrichtlinien in politische Schlüsselsektoren**, insbesondere mit Blick auf konkurrierende Anreize wie z. B. Zahlungen, die Praktiken fördern, die mit dem Management von Lebensräumen und Arten im Widerspruch stehen. Die gesammelten Erfahrungen legen nahe, dass Konflikte dann gelöst werden können, wenn Anreizsysteme in Einklang mit den Zielsetzungen der Richtlinien stehen und angemessene Ausgleichszahlungen für entstandene Einschränkungen verfügbar sind.
- Die **Koordination und Rationalisierung von Entscheidungsfindungsprozessen und Verträglichkeitsprüfungen** (z. B. SUP, UVP, Verträglichkeitsprüfung und Raumplanung), um die Effizienz der Datenerhebung, die Analyse und die Beteiligung der Öffentlichkeit und von Interessenträgern zu steigern sowie um die frühzeitigere und wirksamere Erkennung von potenziellen Problemen im Rahmen geplanter Entwicklungen zu ermöglichen. Die Dopplung dieser Prozesse und Versäumnisse bei der Harmonisierung und Synchronisierung der vorgeschriebenen Verfahren haben in mehreren Mitgliedstaaten zu Mehrkosten geführt.
- **Größere Anstrengungen bei der Verbesserung der Kohärenz ökologischer Netzwerke**, auch durch Maßnahmen zum Ausbau der Vernetzung des Natura-2000-Netzwerks mit den umgebenden Landschaften und durch den Schutz und die Verbesserung von Landschaftselementen, wodurch auch zur Entwicklung Grüner Infrastruktur beigetragen werden kann.
- Die Notwendigkeit zu Weiterführung und in einigen Fällen strengerer **Vollzugsmaßnahmen** auf EU- und nationaler Ebene, um Fälle von unsachgemäßer Anwendung der Richtlinien zu korrigieren und von zukünftigen Verletzungen abzuschrecken. Dies setzt bessere Informationen über die Umsetzung auf EU-Ebene voraus.
- Es sind **mehr Leitfäden und Kapazitäten** notwendig, um die bewährte Praxis zunächst verstehen und interpretieren zu können, aber auch, um aus ihr zu lernen, und zwar mit Blick auf alle Aspekte, die die Umsetzung der Richtlinien betreffen, insbesondere die Vorschriften, die die Integration sozioökonomischer Erwägungen sicherstellen. Darüber hinaus ist auch eine bessere Verbreitung bestehender Leitfäden notwendig, z. B. indem sie übersetzt, an nationale

Zusammenhänge angepasst oder mit einem strengeren oder verbindlicheren Charakter versehen werden. Akteure und Interessenträger in einer Reihe von Sektoren betonen den Stellenwert von Leitfäden und ihre Rolle bei der kosteneffektiven Gestaltung von Umsetzungsmaßnahmen.

- **Öffentliches Bewusstsein und Verständnis** für die Richtlinien und ihre Nutzen und Auswirkungen, um den Stellenwert zu stärken, den Bürger der Natur beimessen.
- **Stärkeres Engagement und stärkere Einbeziehung aller Akteure und Interessenträger in die Umsetzung der Richtlinien**, insbesondere in die Entwicklung von Bewirtschaftungsplänen für Natura-2000-Gebiete und die Koordination von Entwicklungsmaßnahmen, um Pläne zu stärken und Umsetzungskonflikte und Verwaltungslasten zu minimieren. Die frühe und wirksame Einbeziehung von Unternehmen und Gemeinden, die von Gebiets- und Artenschutzmaßnahmen betroffen sind, sowie von Partnerschaften zwischen Unternehmen, NGOs und Naturschutzbehörden kann zu einem gemeinsamen Verständnis beitragen und Konflikte zwischen Erhaltungs- und Entwicklungszielen sowie Kosten und Verwaltungslasten reduzieren.
- **Wissenslücken schließen**, die für die Ermittlung von marinen SPAs und SCIs, die Beurteilung der Auswirkungen bestimmter menschlicher Aktivitäten auf einige Arten sowie für die Lokalisierung von Arten und Lebensräumen außerhalb von Natura-2000-Gebieten notwendig sind. Wissenslücken stehen der Umsetzung von Erhaltungszielen erheblich im Wege. Sie führen auch zu Unsicherheiten, die Entwicklungsentscheidungen behindern und verzögern und Kosten für die Projektträger verursachen, die notwendige Daten erheben müssen.

Fortschritte auf diesen Gebieten werden zur Erreichung der Richtlinienziele beitragen und auf diese Weise die mit ihnen verbundenen Nutzen generieren, während sie gleichzeitig die Kosten der Umsetzung reduzieren. Die Bewertung hat zahlreiche Beispiele kosteneffektiver Umsetzungspraktiken aufgezeigt. Sie belegen, dass die Richtlinien dann, wenn sie korrekt umgesetzt werden, einen wirksamen Rahmen für den Naturschutz bilden können, der gleichzeitig wirtschaftliche und soziale Entwicklungen unterstützt.

Fazit:

„Die Bewertung [...] zahlreiche Beispiele kosteneffektiver Umsetzungspraktiken [...] belegt, dass die Richtlinien dann, wenn sie korrekt umgesetzt werden, einen wirksamen Rahmen für den Naturschutz bilden können, der gleichzeitig wirtschaftliche und soziale Entwicklungen unterstützt.“