

This is the accepted manuscript version of the contribution published as:

Stubenrauch, J. (2024):

Die europäische Verordnung über die Wiederherstellung der Natur

NuL **99** (11), 561 - 563

The publisher's version is available at:

https://www.natur-und-landschaft.de/online-ausgabe/magazines-archiv-detailansicht?tx_smediamagazine_pi2%5Baction%5D=archiveShow&tx_smediamagazine_pi2%5Bcontroller%5D=Magazine&tx_smediamagazine_pi2%5Bmagazine%5D=1651&cHash=17a82121e1dc8fddd327ac7b802ebd0b

Natur und Landschaft, Rubriken 11-2024: Natur und Recht

Die europäische Verordnung über die Wiederherstellung der Natur

Dr. Jessica Stubenrauch (Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Department für Umwelt- und Planungsrecht, E-Mail: jessica.stubenrauch@ufz.de)



Untere Havel. (Foto: NABU/Klemens Karkow)

Die lange und intensiv diskutierte europäische Renaturierungsverordnung (Nature Restoration Law, <https://bit.ly/NRL-2024>) ist am 17.6.2024 vom EU-Umweltrat verabschiedet worden. Die Verordnung ist ein Herzstück des europäischen Grünen Deals und soll wesentlich zur Wiederherstellung funktionsfähiger und resilienter Ökosysteme beitragen und so den Biodiversitätsschutz, den natürlichen Klimaschutz sowie die Klimaanpassung unterstützen. Eine solch verbindlich geregelte, großflächige Wiederherstellung der europäischen Natur wird – da sowohl der Biodiversitätsverlust als auch die Klimaerwärmung global weiter voranschreiten und die bisherigen Bemühungen, diesen eng verknüpften Krisen zu begegnen, unzureichend waren – dringend benötigt. In Europa befinden sich 80 % der im Rahmen der europäischen Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Richtlinie überwachten Lebensraumtypen in einem schlechten Zustand, 38 % der Fischpopulationen sowie 10 % der Bienen- und Schmetterlingsarten sind akut vom Aussterben bedroht (Europäische Umweltagentur 2019). Gleichzeitig ist die durchschnittliche Temperatur in Europa bereits um 2,2 °C gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter gestiegen (C3S 2022). Wirksame Maßnahmen, um irreversible Umweltschädigungen zu vermeiden und langfristig eine lebenswerte Zukunft innerhalb der planetaren Grenzen zu sichern, können nun auf der Basis der Renaturierungsverordnung ergriffen werden.

Ansatz für die Renaturierung der Gesamtlandschaft

Mit der Renaturierungsverordnung wird auf EU-Ebene das gemeinsame Ziel festgesetzt, bis 2030 für mindestens 20 % der Land- und mindestens 20% der Meeresfläche und bis 2050 für

alle Ökosysteme, die der Wiederherstellung bedürfen, Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen. Dieses übergeordnete Ziel wird durch ökosystembezogene Ziele untermauert, die für die einzelnen Mitgliedsstaaten verbindlich sind. Die Verpflichtungen decken ein breites Spektrum von Ökosystemen ab: von Land-, Küsten- und Süßwasserökosystemen über Meeresökosysteme, städtische Ökosysteme, Flüsse und Auen (siehe **Abb.**) sowie landwirtschaftliche Ökosysteme inklusive der Moorböden bis hin zu Waldökosystemen. Daneben sind auch die Wiederherstellung von Bestäuberpopulationen und ein Beitrag zur Pflanzung von EU-weit 3 Mrd. zusätzlichen Bäumen vorgesehen. Die Vorschriften ergänzen damit bestehende Rechtsvorschriften wie die FFH- oder die Vogelschutzrichtlinie durch zeitgebundene Ziele zur Umsetzung konkreter Wiederherstellungsmaßnahmen in der Fläche. Die Mitgliedstaaten müssen nationale Wiederherstellungspläne ausarbeiten, in denen sie erläutern, wie die Renaturierungsziele auf nationaler Ebene erreicht werden können. Außerdem müssen sie darin u. a. die Bewertung des Zustands der Ökosysteme, die flächenbezogene Planung der Wiederherstellung, die Berichterstattung und die Finanzierung darlegen. Die Wiederherstellungspläne müssen frühzeitig von einem breit angelegten Konsultationsprozess begleitet werden. Im Einzelnen sind für die genannten Ökosysteme u. a. folgende Wiederherstellungsmaßnahmen vorgesehen, wobei die Darstellung nicht auf alle möglichen Ausnahmen eingeht.

Land-, Küsten-, Süßwasser- und Meeresökosysteme (Art. 4, 5)

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, um in einem schlechten Zustand befindliche Lebensraumtypen (LRT, bezogen auf Land-, Küsten- und Süßwasserökosysteme) bzw. Biototypen (BT, bezogen auf Meeresökosysteme) in einen guten Zustand zu überführen. Bis 2030 sollen diese Maßnahmen mindestens 30 % der Gesamtfläche **aller** LRT/BT umfassen, bis 2040 bzw. 2050 mindestens 60 % bzw. 90 % **jeden** der aufgeführten LRT/BT. Darüber hinaus müssen Maßnahmen ergriffen werden, um LRT/BT erneut zu etablieren, so dass für diese eine günstige Gesamtfläche erreicht wird. Die Maßnahmen sollen 2030 mindestens 30 %, 2040 mindestens 60 % und 2050 schließlich 100 % der hierfür notwendigen zusätzlichen Flächen für die LRT/BT umfassen. Außerdem soll durch zusätzliche Wiederherstellungsmaßnahmen eine ausreichende Quantität und Qualität von Habitaten bzw. Meereslebensräumen für die in der FFH- bzw. Vogelschutzrichtlinie genannten Arten erreicht werden.

Für Flächen, die Renaturierungsmaßnahmen unterliegen, sollen zudem Maßnahmen ergriffen werden, um eine kontinuierliche Verbesserung der LRT/BT und der Qualität der Habitate bis zum Erreichen eines guten Zustands sicherzustellen. Für LRT/BT, die sich bereits in einem guten Zustand befinden, müssen Maßnahmen ergriffen werden, um eine erhebliche Verschlechterung ihres Zustands zu vermeiden. Außerhalb von Schutzgebieten gilt die Verpflichtung zur Einleitung von Maßnahmen zur Verbesserung der Zustände bzw. Vermeidung der

erheblichen Verschlechterung von Zuständen nicht, wenn die Verschlechterungen durch höhere Gewalt und Klimawandelfolgen sowie Pläne oder Projekte von „überwiegendem öffentlichen Interesse“ (Art. 4 Abs. 14 c) begründet werden. Dies ist innerhalb von Natura-2000-Gebieten nicht möglich. In diesem Fall müssen Projekte, die ein Abweichen von einer kontinuierlichen Verbesserung bzw. dem Verschlechterungsgebot rechtfertigen, gemäß der FFH-Richtlinie genehmigt worden sein.

Städtische Ökosysteme (Art. 8)

In städtischen Ökosystemgebieten, die in den nationalen Wiederherstellungsplänen zu bestimmen sind, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass bis zum Jahr 2030 kein Nettoverlust der Gesamtfläche städtischer Grünflächen und der Baumüberschirmung gegenüber 2024 zu verzeichnen ist. In der Folge muss ein jeweils steigender Trend erreicht werden, der ab 2031 alle 6 Jahre bis zum Erreichen eines zufriedenstellenden Niveaus gemessen wird.

Natürliche Vernetzung von Flüssen und der natürlichen Funktionen mit diesen verbundener Auen (Art. 9)

Die Basis für die diesbezüglich zu ergreifenden Wiederherstellungsmaßnahmen ist ein zu erstellendes Verzeichnis über künstliche Hindernisse für die Vernetzung von Oberflächengewässern. Auf dieser Grundlage ermitteln die Mitgliedstaaten, welche Hindernisse bis 2030 beseitigt werden müssen, um zu dem Ziel beizutragen, EU-weit mindestens 25.000 km frei fließende Flüsse zu entwickeln und Lebensräume und Habitate gemäß Art. 4 zu renaturieren. Unter Beachtung der sozioökonomischen Funktionen der Hindernisse sollen insbesondere solche Hindernisse dauerhaft beseitigt werden, die nicht mehr gebraucht werden, z. B. nicht mehr für die Erzeugung erneuerbarer Energie, die Binnenschifffahrt, die Wasserversorgung oder den Hochwasserschutz. Ergänzend sollen Maßnahmen zur Verbesserung der natürlichen Auenfunktionen erfolgen.

Wiederherstellung von Bestäuberpopulationen (Art. 10)

Bis 2030 soll durch geeignete Maßnahmen zunächst der Abwärtstrend der Bestäuberpopulationen gestoppt und anschließend ein Aufwärtstrend erreicht werden, der alle 6 Jahre zu überprüfen ist, bis zufriedenstellende Werte vorliegen. Zudem soll die Vielfalt der Populationen verbessert werden. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Überwachungsdaten von einer ausreichenden Anzahl von Standorten stammen, um Repräsentativität zu gewährleisten. Bürgerwissenschaften sollen dabei gefördert werden und relevante EU-Behörden wie die Europäische Umweltagentur, die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit und die Europäische Chemikalienagentur sollen ihre Aktivitäten zum Bestäuberschutz koordinieren und die Mitgliedstaaten unterstützen.

Landwirtschaftliche Ökosysteme (Art. 11)

Die Mitgliedstaaten werden – über Art. 4 hinausgehend – verpflichtet, Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, um die biologische Vielfalt in landwirtschaftlichen Ökosystemen zu verbessern. Ein Aufwärtstrend soll bis 2030 bei mindestens 2 der Indikatoren (i) Wiesenschmetterlingsindex, (ii) organische Kohlenstoffvorräte in mineralischen Ackerböden und (iii) Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit großer biologischer Vielfalt erreicht werden. Ab 2030 erfolgt eine 6-jährliche Überprüfung bis ein zufriedenstellendes Niveau erreicht ist. Daneben soll der Index häufiger Feldvogelarten spezifische, bis zum Jahr 2050 ansteigende Werte erreichen.

Zudem sind Maßnahmen zur Wiederherstellung landwirtschaftlich genutzter, entwässerter Moorböden vorgesehen. Wiederherstellungsmaßnahmen sind bis 2030 auf mindestens 30 % der Flächen zu ergreifen, von denen mindestens ein Viertel wiedervernässt werden muss, bis 2040 auf mindestens 40 % und bis 2050 auf mindestens 50 % dieser Flächen, von denen jeweils mindestens ein Drittel wiedervernässt werden muss. Dabei bleibt die Wiedervernässung für die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe oder privaten Landbesitzerinnen und Landbesitzer freiwillig, aber es besteht eine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, Wiedervernässung zu einer attraktiven Option zu machen. Die Mitgliedstaaten können die Sollwerte zur Wiedervernässung jedoch im Fall erwartbarer erheblicher negativer Auswirkungen auf Infrastrukturen, Gebäude, Klimaanpassung oder andere öffentliche Interessen – ohne festgelegtes Mindestmaß – verringern.

Nachdem das Europäische Parlament weitgehende Auslöser für das Aussetzen der Renaturierungsverpflichtungen für landwirtschaftliche Ökosysteme vorgeschlagen hatte, wurden diese nun in Anlehnung an Ausnahmeregelungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU konkretisiert. Demnach ist die EU-Kommission ermächtigt, die Anwendung von Art. 11 vorübergehend auszusetzen, wenn ein „unvorhersehbares, außergewöhnliches und unprovokiertes Ereignis“ (Art. 27 Abs. 1) eintritt, das sich der Kontrolle der EU entzieht und schwerwiegende Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Flächen zur Sicherstellung einer ausreichenden landwirtschaftlichen Produktion für den Lebensmittelverbrauch in der EU hat. Die Aussetzung soll zunächst höchstens für 1 Jahr erfolgen. Eine Verlängerung ist allerdings bei Fortbestehen der Problemlage möglich. Art. 26 beauftragt die Kommission zusätzlich, bis zum 31.12.2033 die Auswirkungen der Renaturierungsverordnung auf die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei, u. a. unter Berücksichtigung der Ernährungssicherheit, zu bewerten.

Waldökosysteme (Art. 12)

Auch die Wiederherstellung von Waldökosystemen soll zusätzlich zu den Anforderungen des Art. 4 indikatorenbasiert erfolgen. Die biologische Vielfalt von Waldökosystemen soll verbessert werden, ein Aufwärtstrend bezüglich des Index häufiger Waldvögel bis 2030 erreicht werden und anschließend eine 6-jährliche Überprüfung erfolgen, bis ein zufriedenstellendes Niveau erreicht ist. Gleiches gilt für mindestens 6 der folgenden 7 weiteren Indikatoren: stehendes und liegendes Totholz, Wälder mit uneinheitlicher Altersstruktur, Waldvernetzung, Vorrat an organischem Kohlenstoff, Wälder mit überwiegend standortheimischen Baumarten und Baumartenvielfalt. Die Nichterfüllung der Zielwerte kann mit höherer Gewalt in großem Maßstab, bspw. einer ungeplanten und unkontrollierten durch den Klimawandel induzierten unvermeidbaren Lebensraumveränderung, gerechtfertigt werden.

Pflanzung zusätzlicher Bäume (Art. 13)

Die Mitgliedstaaten sollen im Rahmen der Wiederherstellungsmaßnahmen dazu beitragen, EU-weit bis 2030 mindestens 3 Mrd. zusätzliche Bäume zu pflanzen, wie es bereits in der neuen EU-Waldstrategie vorgesehen ist.

Finanzierung

Innerhalb von 12 Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung soll die EU-Kommission einen Bericht über die insgesamt verfügbaren Finanzmittel geben, inklusive der Bewertung des Finanzierungsbedarfs der Verordnung und einer Analyse bezüglich etwaiger Finanzierungslücken und Möglichkeiten, um diese zu schließen. Die Mitgliedstaaten müssen in ihren nationalen Wiederherstellungsplänen den geschätzten Finanzierungsbedarf angeben ebenso wie die vorgesehenen öffentlichen und privaten Finanzierungsmittel sowie die eingesetzten EU-Mittel zur Kofinanzierung, z. B. aus der gemeinsamen Agrar- oder Fischereipolitik (Art. 15 Abs. 3).

Fazit

Die nunmehr verabschiedete Renaturierungsverordnung ist ein großer Gewinn für die europäische Natur und beschleunigt den Weg zur Wiederherstellung von EU-weit naturnahen und biodiversen Landschaften, die es vermögen, effektiv zum Klimaschutz beizutragen, und gleichzeitig bestmöglich an den Klimawandel angepasst sind. Besonders positiv hervorzuheben ist, dass nicht nur Naturschutzgebiete im Fokus stehen, sondern die gesamte Landschaft inklusive ihrer vielfältigen Nutzungen. Über Naturschutzbehörden hinaus wird deshalb eine Vielzahl weiterer Ressorts angesprochen. Bei der Umsetzung der direkt wirksam werdenden Renaturierungsverordnung wird den Mitgliedstaaten jedoch ein vergleichsweise großer Spielraum gewährt, der eher an eine EU-Richtlinie erinnert. Insbesondere der Beitrag von Deutschland zu den allgemeinen Flächenzielen, bis 2030 mindestens 20 % der Land- und Meeresfläche mit Wiederherstellungsmaßnahmen zu belegen, hängt stark von der nationalstaatlichen

Umsetzung ab. Gleiches gilt für die Festlegung, wann ein „zufriedenstellendes Niveau“ bezüglich der Gesamtfläche städtischer Grünflächen, der Zunahme von Bestäuberpopulationen und der biologischen Vielfalt in land- und forstwirtschaftlichen Ökosystemen erreicht ist. Auch die Festlegung wissenschaftlich fundierter Methodiken für die Überwachung der Indikatoren für land- und forstwirtschaftliche Ökosysteme sowie für die Vielfalt von Bestäubern steht noch aus und bedarf weiterer Konkretisierung durch die Mitgliedstaaten bzw. möglicher delegierter Rechtsakte der EU-Kommission.

Ein Wermutstropfen ist zudem die mögliche Aussetzung der Renaturierung landwirtschaftlicher Ökosysteme gemäß Art. 11. Dies steht in klarem Widerspruch zu der Tatsache, dass die Intensivierung der Landwirtschaft und Tierhaltung ein wesentlicher Treiber des Klimawandels und des Biodiversitätsverlustes ist. Gerade auch im Sinne der langfristigen Erhaltung der Lebensmittelsicherheit ist es deshalb zwingend notwendig, landwirtschaftliche Systeme wieder naturnäher zu entwickeln und deren Ökosystemleistungen zu sichern. Dieses Ziel sollte deshalb nicht ausgesetzt, sondern mit besonderer Vehemenz verfolgt werden.

Literatur

C3S/Copernicus Climate Change Service (2022): European state of the climate. Summary 2022. European Centre for Medium-Range Weather Forecasts. Reading/UK: 24 S. DOI: 10.24381/gvaf-h066

Europäische Umweltagentur (2019): Die Umwelt in Europa – Zustand und Ausblick 2020. Zusammenfassung. Europäische Umweltagentur. Kopenhagen: 14 S. DOI: 10.2800/9893

Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union (2024): Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869. <https://bit.ly/EU-WV-2024>