**Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen
Die Ministerin**

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW - 40190 Düsseldorf

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/5711

A17

Ursula Heinen-Esser

15. September 2021

Aktenzeichen III-4 -
bei Antwort bitte angeben

Dr. Luwe
Michael.Luwe@mulnv.nrw.de
Telefon 0211 4566-509
Telefax 0211 4566-388
poststelle@mulnv.nrw.de

FFH – Klage der EU-Kommission: Welche Konsequenzen ergeben sich für NRW?
Sitzung des AULNV am 22.09.2021

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

hiermit übersende ich Ihnen den erbetenen schriftlichen Bericht der Landesregierung zu der seitens der Europäischen Kommission am 18. Februar 2021 angekündigten Klageeinreichung beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen Deutschland in Sachen Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Richtlinie mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz.

Die EU-Kommission hat eine Klageeinreichung beim EuGH beschlossen, weil nach ihrer Auffassung Deutschland seine Verpflichtungen aus der FFH-Richtlinie nicht eingehalten hat. Demnach haben die Mitgliedstaaten besondere Schutzgebiete auszuweisen und gebietsspezifische Erhaltungsziele und Erhaltungsmaßnahmen festzulegen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die für die einzelnen Gebiete in Deutschland festgelegten Erhaltungsziele nicht hinreichend quantifiziert und messbar sind. Von der angekündigten Klageeinreichung ist Nordrhein-Westfalen ebenso wie die übrigen Bundesländer und der Bund betroffen.

Mit freundlichen Grüßen

Ursula Heinen-Esser

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Emilie-Preyer-Platz 1
40479 Düsseldorf
Telefon 0211 4566-0
Telefax 0211 4566-388
poststelle@mulnv.nrw.de
www.umwelt.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien U78 und U79
oder Buslinie 722 (Messe)
Haltestelle Nordstraße

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen

Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 22. September 2021

Schriftlicher Bericht

FFH-Klage der EU-Kommission: Welche Konsequenzen ergeben sich für NRW?

Vorbemerkung

Die Europäische Kommission hat am 18.02.2021 eine Klageeinreichung im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/2262 „Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie“ (FFH-Richtlinie) gegen die Bundesrepublik Deutschland beschlossen (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_412). Die Einreichung der Klageschrift beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) ist bis dato nicht erfolgt, die formelle Übermittlung der Klageschrift durch den EuGH an Deutschland steht somit noch aus.

Als Hauptkritikpunkte benennt die EU-Kommission im Februar 2020 in ihrer damaligen mit Gründen versehenen Stellungnahme zum laufenden Vertragsverletzungsverfahren und erneut in ihrer Klageankündigung vom Februar 2021,

- dass die Erhaltungsziele für die FFH-Gebiete allgemein und strukturell nicht ausreichend detailliert und gebietsspezifisch festgelegt seien,
- dass für zahlreiche Gebiete die Erhaltungsmaßnahmen nicht in erforderlicher Weise festgelegt worden seien (Aufstellung von Maßnahmenplänen) sowie
- dass in Deutschland noch nicht alle FFH-Gebiete rechtlich gesichert seien.

Insbesondere Art und Weise der Festlegung der Erhaltungsziele werden durch die EU-Kommission, auch in ihrer Pressemitteilung vom 18.02.2021, sehr weitgehend kritisiert. Nach Auffassung der EU-Kommission werde das Unionsrecht durch Deutschland allgemein und strukturell fehlerhaft angewendet. Bund und Länder sind sich jedoch darin einig, dass an der bisherigen gemeinsamen Rechtsposition bezüglich der Erhaltungsziele festgehalten werden kann, wonach sich die Anforderungen der Kommission in dieser Form nicht aus der FFH-Richtlinie ableiten lassen.

Bis zum 31.12.2020 wurde für die FFH-Gebiete in Nordrhein-Westfalen die rechtliche Gebietssicherung der FFH-Richtlinie gemäß den Vorgaben der FFH-Richtlinie abgeschlossen, für alle Gebiete wurden Managementpläne erarbeitet (in NRW: „FFH-Maßnahmenkonzepte“). Diese im Internet veröffentlichten Maßnahmenkonzepte (http://natura2000-meldedok.naturschutzinformationen.nrw.de/natura2000-meldedok/de/fachinfo/listen/gebiete) legen gebietsspezifisch die notwendigen Erhaltungsziele für die Lebensraumtypen nach Anhang I und die Arten nach Anhang II der FFH-Richtlinie fest, ebenso wie die zur Erreichung dieser Ziele notwendigen Erhaltungsmaßnahmen. Die

Umsetzung der Maßnahmen erfolgt auf Flächen von Privateigentümerinnen und -eigentümern freiwillig, geregelt beispielsweise durch vertragliche Vereinbarungen oder mittels des Vertragsnaturschutzes.

Die gestellten Fragen werden wie folgt beantwortet:

1. **Fachlicher und juristischer Ausgangspunkt der Zustandsbewertung einzelner FFH-Gebiete sind die Standard-Datenbögen. In wie vielen Fällen wurden Standard-Datenbögen seit der Gebietsmeldung geändert? Aus welchen Gründen erfolgte dies? (bitte Auflistung der Fallgruppen und der jeweiligen Fallzahl)**

Der Standard-Datenbogen stellt den aktuellen Kenntnisstand des Landes Nordrhein-Westfalen bezüglich der 517 FFH-Gebiete in NRW dar. Das Land Nordrhein-Westfalen ist eines der Bundesländer, das die Standard-Datenbögen für die FFH-Gebiete in seinem Zuständigkeitsbereich regelmäßig fortschreibt, so wie es auch von der EU-Kommission gefordert wird. Entsprechende Aktualisierungen des Standarddatenbogens erfolgen, sobald neue Erkenntnisse ausgehend von aktuellen Bestandskartierungen vorliegen. Da seit der Gebietsmeldung in nahezu jedem FFH-Gebiet Aktualisierungen von FFH-Lebensraumtypen oder -Arten stattgefunden haben, wurden auch nahezu alle Standard-Datenbögen hinsichtlich Flächenveränderungen, Veränderungen der Erhaltungsgrade, Wegfall oder Neu-Hinzukommen von Lebensraumtypen oder Arten angepasst.

Ursachen für Veränderungen der Angaben zu Schutzgütern (Lebensraumtypen und -Arten) in Standard-Datenbögen hinsichtlich Flächengröße, Wegfall oder Neu-Hinzukommen und Erhaltungsgrad (Fallgruppe) können dabei sein:

- Präzisierte Kartierungsvorgaben,
- Fehlinterpretation bei der Kartierung für die Erstmeldung des Gebiets,
- Ungenaue Abgrenzung / Lageungenauigkeiten,
- Tatsächliche Flächenrückgänge oder Wegfall (z.B. aufgrund von Sukzession/Verbrachung, Zunahme von Störzeigern, Änderung der Nutzungsart) bzw. tatsächliche Flächenzunahmen oder Neuauftreten von Arten oder Lebensraumtypen),
- Ursache nicht eindeutig benennbar (i.d.R. Kombination oder Überlagerung mehrerer der o.g. Fallgruppen).

Die weit überwiegende Mehrzahl der Angaben zu vermeintlich negativen Veränderungen lässt sich mit präzisierten Kartierungsvorgaben (insbesondere Anpassung an einheitliche Bundesstandards) gegenüber der Erstkartierung in den Jahren 1999 bis 2003 erklären. Eine genaue summarische Zahlenangabe zum Auftreten der einzelnen Fallgruppen für die zu betrachtenden Jahre 2006 bis 2020 lässt sich allerdings nicht treffen.

Hinsichtlich der wesentlichen Änderungen (Wegfall oder Neu-Hinzukommen von FFH-Lebensraumtypen und -Arten) beläuft sich die Fallzahl der diesbezüglich geänderten Standard-Datenbögen seit Gebietsmeldung insgesamt auf 271 Gebiete. Hierbei sind in 226 FFH-Gebieten FFH-Lebensraumtypen oder -Arten neu hinzugekommen und in 118 FFH-Gebieten FFH-Lebensraumtypen oder -Arten weggefallen. In ein und demselben FFH-Gebiet können dabei auch mehrere FFH-Schutzgüter neu hinzugekommen und parallel dazu andere auch weggefallen sein.

2. Wie wird sichergestellt, dass bei Änderungen von Lebensraumtypen und Kennarten die richtigen Ursachen angegeben werden, um die richtigen Schlüsse zu ziehen?

Die Kartierung von Schutzgütern der FFH-Gebiete (FFH-Lebensraumtypen und -Arten) erfolgt in Nordrhein-Westfalen durch Kartierbüros im Auftrag des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) oder durch die für die jeweilige Gebietsbetreuung zuständigen Biologischen Stationen. Grundlage sind einheitliche Kartieranleitungen für FFH-Lebensraumtypen und -Arten. Nordrhein-Westfalen gehört zu den Bundesländern, die im Rahmen von Bestandserfassungen erkennbare Ursachen für Veränderungen miterfassen, so wie es auch im Sinne der EU-Kommission ist. Hierbei werden obligatorisch für alle Kartierungen von FFH-Schutzgütern in FFH-Gebieten Angaben zur vermutlichen Hauptursache für negative quantitative (Fläche) und qualitative Verschlechterungen (Erhaltungszustand) gegenüber der Vorkartierung vorgenommen. Die Ursachen sind hierbei über standardisierte Schlüsselbegriffe (Fallgruppen, s.o.) anzugeben.

Unabhängig davon werden auch im Rahmen des Managements der FFH-Gebiete von den gebietsbetreuenden Stellen vor Ort (untere Naturschutzbehörden, Regionalforstämter, Biologische Stationen) mögliche Veränderungen fortlaufend beobachtet und gegebenenfalls erforderliche Gegenmaßnahmen ergriffen. Grundlage hierfür sind die jeweiligen Vorgaben der Managementpläne (FFH-Maßnahmenkonzepte).

3. Wie wird sichergestellt, dass bei Abnahmen von Lebensraumtypen und Kennarten nicht falsche Ursachen angegeben werden, um damit Verschlechterungen zu kaschieren?

Bei jeder Erfassung von FFH-Lebensraumtypen und -Arten durch beauftragte Kartierbüros oder durch Biologische Stationen werden die Ergebnisse im LANUV einer standardisierten Qualitätssicherung und Plausibilitätsprüfung unterzogen. Bei den FFH-Lebensraumtypen beinhaltet die Qualitätsprüfung beispielsweise die Art der Abgrenzung, die Zuordnung zu einem Lebensraumtyp und auch die Angabe von Ursachen für negative Veränderungen hinsichtlich Flächengröße bzw. Wegfall und Erhaltungszustand. Angaben von Ursachen für negative Veränderungen durch Kartierbüros und Biologische Stationen werden durch die zuständige Regionalbetreuung im LANUV jeweils auf Wahrhaftigkeit geprüft. Darüber hinaus prüft abschließend das Bundesamt für Naturschutz (BfN) als entgegennehmende Stelle des Bundes alle Angaben der Länder regelmäßig jährlich.

Tatsächliche quantitative und qualitative Veränderungen in den Gebieten werden den Kreisen und kreisfreien Städten unter anderem im Rahmen von regelmäßig stattfindenden „Natura 2000-Kreisgesprächen“ mitgeteilt. Zudem erarbeitet das LANUV in diesem Zusammenhang derzeit ein Online-Meldesystem, mit dem die zuständigen unteren Naturschutzbehörden zukünftig bei tatsächlichen negativen Veränderungen oder dem Wegfall von FFH-Lebensraumtypen oder -Arten in FFH-Gebieten automatisiert informiert werden, so dass kurzfristig geeignete Gegenmaßnahmen ergriffen werden können. Das Online-Fachinformationssystem wird 2022 in Betrieb genommen.

4. Wie stellt die Landesregierung sicher, dass die zum 31. Dezember 2020 fertiggestellten Maßnahmenkonzepte für die Natura-2000-Gebieten umgesetzt werden?

Nach § 2 des Landesnaturschutzgesetzes NRW (LNatSchG) nehmen die Kreise und kreisfreien Städte die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörden als Pflichtaufgaben wahr und treffen nach pflichtgemäßem Ermessen die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen, um die Einhaltung des Bundesnaturschutzgesetzes und des LNatSchG, der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Vorschriften sowie der unmittelbar geltenden europarechtlichen Vorschriften zum Naturschutz sicherzustellen. Somit obliegt auch die Umsetzung der Managementpläne (FFH-Maßnahmenkonzepte) den jeweiligen Kreisen und kreisfreien Städten. Das Land Nordrhein-Westfalen unterstützt die Kreise und kreisfreien

Städte unter anderem durch die finanzielle Förderung der Biologischen Stationen (Übernahme einer Finanzierungsanteils von 80 % durch das Land), durch vielfältige Projekt-Förderungen (u.a. EU-kofinanzierte LIFE-Projekte) und durch regelmäßig stattfindende „Natura 2000-Kreisgespräche“.

5. Welche Finanzmittel sind dafür notwendig und werden in welchen Jahren bereitgestellt?

Die für die langfristige, kontinuierliche Umsetzung der FFH-Maßnahmenkonzepte zuständigen Kreise und kreisfreien Städte nehmen als untere Naturschutzbehörden eine Vielzahl von Aufgaben als Pflichtaufgaben wahr, unter denen die Erfüllung der unmittelbar geltenden europarechtlichen Vorschriften zum Naturschutz (FFH-Richtlinie, EU-Vogelschutzrichtlinie) zumeist eine herausragende Aufgabe ist. Hinzu kommen aber noch weitere wichtige, thematisch sehr naheliegende Schutzgebiets-Erhaltungs- und Entwicklungsaufgaben der unteren Naturschutzbehörden, beispielsweise in Schutzgebieten ohne FFH-Status sowie Artenschutzmaßnahmen ohne direkten Natura-2000-Bezug. Dazu kommen noch weitere Maßnahmen zur Erreichung von Schutzzielen für Schutzgüter in FFH-Gebieten, die keine FFH-Lebensraumtypen oder -Arten sind, und daher nicht in den FFH-Maßnahmenkonzepten explizit aufgeführt sind. Eine gesonderte Angabe der für die Erfüllung der spezifischen Aufgabe „Umsetzung der FFH-Maßnahmenkonzepte“ notwendigen Finanzmittel ist daher nicht möglich.

6. Welche Natura-2000-Gebiete in NRW sind nach Kenntnis der Landesregierung Teil des Vertragsverletzungsverfahrens? Welchem Anteil entsprechen diese an der gesamten NRW - Natura-2000-Kulisse?

Wie in der Verlautbarung der Europäischen Kommission vom 18.02.2021 dargelegt, sieht diese für alle 4.606 FFH-Gebiete in Deutschland keine hinreichend detaillierten und quantifizierten Erhaltungsziele festgelegt. Hierunter fallen auch alle 517 FFH-Gebiete in Nordrhein-Westfalen, die damit Gegenstand des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens und der angekündigten Klageeinreichung beim Europäischen Gerichtshof sind. Allerdings ist in Nordrhein-Westfalen die rechtliche Sicherung der FFH-Gebiete bereits abgeschlossen; ebenso wurden für alle FFH-Gebiete Erhaltungsmaßnahmen festgelegt, das heißt Managementpläne erarbeitet und veröffentlicht.

7. Warum sind diese Natura-2000-Gebiete nach Kenntnis der Landesregierung noch nicht EU-konform?

Die Europäische Kommission vertritt allgemein die Auffassung, dass die für die einzelnen Gebiete in Deutschland festgelegten Erhaltungsziele nicht hinreichend quantifiziert und messbar seien und dass sie keine ausreichende Berichterstattung ermöglichen würden.

8. Was sind nach Kenntnis der Landesregierung die Hauptgründe für die fehlende Konformität?

Zentraler Kritikpunkt der Europäischen Kommission ist die vermeintlich allgemein und strukturell nicht ausreichende Detailtiefe (Quantifizierbarkeit) und Gebietsbezogenheit der formulierten Erhaltungsziele, die alle FFH-Gebiete in Deutschland gleichermaßen betreffen soll. Hierzu hatte die Bundesrepublik Deutschland in Absprache mit allen Bundesländern gegenüber der Europäischen Kommission im bisherigen Verlauf des Vertragsverletzungsverfahrens deutlich gemacht, dass die Erhaltungsziele für die Einzelgebiete aus deutscher Sicht nicht in geforderter Weise „quantifiziert“ und „messbar“ sein müssen, auch weil sich diese Anforderungen in keiner Weise aus dem FFH-Richtlinientext beziehungsweise aus anderen rechtsverbindlichen EU-Dokumenten ableiten lassen. Diese seitens der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Europäischen Kommission vertretene Auffassung wird auch durch die nordrhein-westfälische Landesregierung geteilt.

9. Wie viele Schutzgebietsverordnungen müssen noch den Anforderungen für die Sicherung von Natura-2000-Gebieten angepasst werden? Bitte nach Landkreisen geordnet aufführen.

10. Bis wann will die Landesregierung alle NRW-Natura-2000-Gebiete entsprechend der EU-Anforderungen sichern?

Die Fragen 9 und 10 werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die rechtliche Sicherung der FFH-Gebiete in Nordrhein-Westfalen gemäß europäischem Recht ist abgeschlossen. Vor dem Hintergrund des Vertragsverletzungsverfahrens müssen auch keine Schutzgebietsverordnungen angepasst werden.