

„Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives“¹

Autoren: Milieu, IEEP und ICF; im Auftrag der Europäischen Kommission

Datum: März 2016; veröffentlicht im Juli 2016:

http://awsassets.panda.org/downloads/study_evaluation_to_support_fitness_check_of_nature_directives_final.pdf

Die oben genannte Studie wurde zwischen November 2014 und Februar 2016 erarbeitet. Über 1.800 Dokumente wurden miteinbezogen. Der sehr breit angelegte Konsultationsprozess gliederte sich in fünf sich ergänzende Aktivitäten:

- Stakeholder-Befragung, - 102 von 159 befragten Organisationen beantworteten diesen Fragebogen
- Reisen in zehn repräsentative Mitgliedsstaaten nachdem die Fragebögen eingegangen sind, tiefergehende Einsichten erlangen
- Fokusgruppen und Kommissionsarbeitstreffen mit 30 Organisationen auf EU-Ebene – bestehend aus Industrie, Landnutzung, NGOs - in vier Fokusgruppen
- Online-Befragung der breiten Öffentlichkeit, über eine halbe Million EU-BürgerInnen brachten Antworten ein – die größte Antwortrate einer EU-Konsultation bis dato überhaupt
- Hochrangige Konferenz mit ca. 400 Stakeholdern im November 2015, um Feedback zu den vorläufigen Ergebnissen der Studie zu sammeln

Ergebnisse geordnet nach Überprüfungskriterien

Effektivität – Zielerreichung – Faktoren die diese unterstützt oder behindert haben:

Beträchtlicher Fortschritt in der Umsetzung der Richtlinien-Maßnahmen, in der rechtlichen Ausweisung der Gebiete; Fortschritt langsamer als erwartet in der Entwicklung von gebietsspezifischen Schutzmaßnahmen, Managementplänen und in der Bereitstellung adäquater Finanzierung;

Die Auswirkungen der Maßnahmen sind noch nicht ausreichend, um das Gesamtziel der Richtlinien zu erreichen, was durch den Zustand der Schutzgüter bestätigt wird: Nur 16% der Anhang I – Lebensräume und nur 23% der Anhang II-Arten haben einen günstigen Erhaltungszustand. Es gibt jedoch sehr starke Beweise dafür, dass die Richtlinien – wo sie ordnungsgemäß umgesetzt sind – den Druck auf die Biodiversität verringern, den Rückgang verlangsamen und sogar zur Erholung von Arten und Lebensräumen führen.

Die beiden Richtlinien sind ohne Zweifel die einzige und wichtigste Komponente des europäischen Naturschutzes. Sie leisten einen überwiegenden Beitrag, um den Biodiversitätsverlust und folglich den Verlust der Ökosystemleistungen hintanzuhalten. Die komplementäre Unterstützung aus anderen Politiksektoren – wie etwa Landwirtschaft und Fischerei – ist für die Zielerreichung der Biodiversitätsstrategie 2020 von sehr hoher Bedeutung.

¹ Die Inhalte und Sichtweisen vorgebracht in dieser Studie sind jene von Milieu, IEEP und ICF und spiegeln nicht unbedingt die Sichtweise der Europäischen Kommission wider.

Den größten Einfluss auf die Umsetzung der Richtlinien hatte jedoch die Verfügbarkeit von Finanzmitteln. Durch die Richtlinien sind zwar die Finanzierungsmöglichkeiten angestiegen aber große Mittelknappheiten behindern weiteren Fortschritt, insbesondere die Einführung und Umsetzung von Schutzmaßnahmen werden dadurch stark verzögert.

Ein unbestreitbarer Erfolg der Richtlinien ist erhöhtes Bewusstsein in der Öffentlichkeit und die Etablierung und Forcierung der Partizipation im Naturschutz. Durch anfängliche Konflikte wurde in Folge ein integriertes Schutzgebietsmanagement gefördert. Eine sehr hohe Anzahl an Verfahren in nationalen Gerichten sowie beim Europäischen Gerichtshof sorgte für ein höheres Niveau an Rechtssicherheit und Konformität über die Anforderungen der Richtlinien, aber zum Teil auch für risikoscheues Handeln.

Effizienz – Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen der Umsetzung – sowohl monetär als auch nicht-monetär

Signifikante Kosten:

- Die Kosten für vollständige Ausweisung, Schutz und Management der Gebiete wird von den Mitgliedsstaaten auf etwa 5,8 Milliarden Euro jährlich für die gesamte EU geschätzt
- Opportunitätskosten entstehen dort, wo die Ausweisung von Schutzgebieten andere Entwicklungen verhindert – dies betrifft nur einen kleinen Anteil an geplanten Entwicklungen aber ist ein Anliegen vieler wirtschaftlicher Unternehmer, insbesondere, wenn keine Kompensationszahlungen ausbezahlt werden;
- Schäden, die durch geschützte Arten entstehen (z.B. große Beutegreifer) können auf lokaler Ebene signifikant sein;
- Der Verwaltungsaufwand, der mit der Einhaltung der Regelungen einhergeht, ist bedeutsam. Die Ansichten gehen auseinander, wenn es um die Existenz von *unnötigen* Verwaltungslasten geht. Einig ist man sich, dass es insbesondere bei ineffizienter Umsetzung – egal auf welcher Ebene – zu zusätzlichen Belastungen kommt.

Beträchtlicher Nutzen:

- Der Kernnutzen beider Richtlinien ist der Schutz und die Verbesserung des Zustands von Lebensräumen und Arten
- Die Sicherung und Förderung der Versorgung mit Ökosystemleistungen durch Natura 2000-Gebiets- & Artenschutz wird mit einem jährlichen Nutzen i.H.v. 200-300 Mrd. Euro beziffert
- Die Umsetzung unterstützt die lokale Wirtschaft durch Arbeitsplatzschaffung und Tourismus; die Tourismus- und Freizeitausgaben in Natura 2000-Gebieten werden mit 50-85 Mrd. Euro jährlich beziffert
- Studien indizieren, dass die Nutzen der beiden Richtlinien die Kosten auf europäischem, nationalen als auch regionalem Level übersteigen, wenn auch nicht notwendigerweise in jedem Gebiet;
- Würden die Richtlinien nicht umgesetzt, würde das zu einer schrittweisen Erosion der Ökosystemleistungen führen; eine 1%-ige Reduktion dieser Leistungen würde bereits Verluste in der Höhe von 2-3 Milliarden Euro jährlich verursachen;

Die Richtlinien haben die Finanzierung von europäischen Naturschutzvorhaben gefördert. Dennoch stellt eine beträchtliche Finanzierungslücke nach wie vor eines der größten Hindernisse auf dem Weg zur Zielerreichung dar.

Trotz Zuwächsen in Forschung und Monitoring bestehen weiterhin beträchtliche Wissenslücken, welche zu Umsetzungsproblemen und –verzögerungen geführt und in weiterer Folge Zusatzkosten und –aufwände verursacht haben.

Relevanz – inwiefern entsprechen die Ziele den Anforderungen europäischer, schützenswerter Arten und Lebensräume – sind die Ziele nach wie vor notwendig und angemessen

Die Richtlinien adressieren die Schlüsselprobleme, mit denen die europäische Biodiversität konfrontiert ist. Der Schutzansatz überlässt es den Mitgliedsstaaten, die angemessensten Maßnahmen gegen negative Effekte auf Schutzgüter – ungeachtet deren Ursachen – festzulegen.

Die größte Gefährdung europäischer Schutzgüter hängt mit Lebensraumverlust, -zerschneidung und -verschlechterung – resultierend aus Landnutzungsänderungen – zusammen. Dabei spielt die Landwirtschaft eine große Rolle. Gefahren gehen aber auch von der Forstwirtschaft, der Jagd, der Fischerei, der (Energie-)Infrastrukturentwicklung und der abbauenden Industrie aus. Zusätzlich wird die europäische Biodiversität von invasiven Neozoen und dem Klimawandel bedroht. Das Ausmaß der auf Natur einwirkenden Gefährdungen erfordert eine starke Zusammenarbeit und Kohärenz zwischen den Richtlinien und anderen Politikbereichen.

Stakeholder stimmen überein, dass die Ziele der Richtlinien und der Gesamtansatz nach wie vor angebracht und notwendig sind. Einige erachten eine Aktualisierung der Anhänge als notwendig um die Verbesserungen im Erhaltungszustand von Arten oder Abdeckungslücken von unterrepräsentierten, gefährdeten Arten sowie taxonomische Änderungen zu reflektieren. Der potenzielle Nutzen für den Naturschutz, der von solchen Anpassungen ausgeht, ist jedoch ungewiss: zu erwarten wären jedenfalls weitere Verzögerungen und Unsicherheiten in der Umsetzung u.a. durch die potenzielle Erweiterung von Gebieten, die Änderung von Grenzen, Zielen und Maßnahmen bestehender Gebiete.

Die Naturschutz-Richtlinien tragen positiv zu einer nachhaltigen Entwicklung bei. Ihr Design erlaubt ökonomische Entwicklungen, sofern diese kompatibel mit den Biodiversitäts-Zielsetzungen ablaufen. Diese nachhaltige Entwicklung könnte durch gesteigertes Wissen um die Vorkommen der EU-Schutzgüter noch besser unterstützt werden, wenn dadurch potenzielle Konflikte bereits relativ früh in Planungen identifiziert werden könnten.

80% der EuropäerInnen erachten laut der Eurobarometer-Umfrage aus 2015 den Rückgang und das mögliche Aussterben der Natur als ernsthafte Probleme in Europa. 88% der EU-BürgerInnen unterstützen eine Verstärkung der bestehenden Naturschutzregelungen. Die Unterstützung der Zivilgesellschaft wurde weiters sehr eindrücklich demonstriert durch die unerwartet hohe Teilnehmerzahl an der EU-weiten Online-Umfrage im Rahmen der Fitness-Check-Evaluation: über 550.000 Antworten erreichten die Europäische Kommission, davon eine überwältigende Mehrheit (520.000), welche die Richtlinien als bedeutsam für Naturschutz einstuft.

Kohärenz – Schlüssigkeit und Konsistenz innerhalb der RL, zwischen den RL sowie mit anderen Gesetzgebungen;

Vogelschutz- und FFH-Richtlinie sind größtenteils miteinander kohärent. Das Schutzregime für Vogelschutzgebiete wurde durch Artikel 7 der FFH-Richtlinie harmonisiert. Aufgetretene Inkonsistenzen wurden durch EuGH-Urteile und Leitfäden der EU-Kommission behandelt.

Die EU-Naturschutzrichtlinien funktionieren in Verbindung mit anderen EU-Umweltgesetzgebungen. Besonders wichtig sind: Umweltverträglichkeitsprüfung, Strategische Umweltprüfung und die Umwelthaftungsrichtlinie. Die Ziele dieser Instrumente sind kohärent mit den Naturschutzdirektiven, nichtsdestotrotz ist eine koordinierte Umsetzung in der Praxis erforderlich, um die Kosten niedrig zu halten und eine erfolgreiche Umsetzung zu gewährleisten.

Es gibt viele Finanzierungsmöglichkeiten und -instrumente für EU-Biodiversitätszielsetzungen. Die Bilanz darüber, ob die Integration von Naturschutz in EU-Finanzierungsprogramme erfolgreich ist, fällt gemischt aus. Insbesondere die Erfolge in der Finanzierung durch die gemeinsame Agrarpolitik und durch die Kohäsionspolitik hängen sehr stark von der nationalen Programmausrichtung als auch von der Inanspruchnahme der Mittel durch Stakeholder ab.

Die Gemeinsame Agrarpolitik 2014-2020 ist potenziell komplementär mit den Naturschutzrichtlinien, da einzelne Maßnahmen Biodiversität unterstützen und schädigende Praktiken vermeiden können, wiewohl sehr viel von der nationalen Umsetzung der GAP durch den Mitgliedsstaat abhängig ist. Agrarumweltprogramme sind die primären Instrumente, um biodiversitätsfördernde Managementpraktiken zu fördern. Ohne diese Förderung wäre der Zustand von Kulturland-abhängigen Arten und Lebensräumen schlechter als zurzeit. Dennoch könnte die GAP weitaus mehr zu den Naturschutz-Zielen beitragen, insbesondere wenn die betreffenden Mittel für Agrarumweltprogramme erhöht und zielgenauer durch die Mitgliedsstaaten zugeschnitten werden würden.

Negative Auswirkungen von wirtschaftlicher Aktivität resultieren potenziell auch aus den Bereichen erneuerbarer Energien, Transport und abbauende Industrie. Allerdings gibt es bereits viele gute Beispiele in EU-Leitfäden oder Stakeholder-Initiativen, wie solche Auswirkungen verringert oder vermieden werden können. Stakeholder aus der Industrie beklagen jedoch, dass EU-Leitfäden nicht ausreichend verbreitet und benutzt werden.

Es gibt nur sehr wenige Nachweise über die Auswirkungen der EU-Naturschutzrichtlinien auf den EU-Binnenmarkt. Einige Vertreter der Wirtschaft strichen hervor, dass unterschiedliche Umsetzungsansätze in den EU-Mitgliedsstaaten die ursprünglich beabsichtigte Wettbewerbsgleichheit nachteilig beeinflussen.

In Anbetracht internationaler Bekenntnisse zu Biodiversität und Naturschutz werden die Richtlinien als kohärent sowie als wesentliche Schlüsselinstrumente zur Erreichung dieser internationalen Verpflichtungen erachtet.

EU-Mehrwert – Nutzen und Mehrwert durch die Umsetzung der EU-Regelungen, zusätzlich zu den nationalen Naturschutzaktivitäten

Der länderübergreifende Charakter der Natur rechtfertigt EU-weite Regelungen in Bezug auf den Naturschutz. Durch FFH- und Vogelschutz-Richtlinie wurde ein innovativer Schutzansatz im Naturschutz Realität, der im Vergleich zu alleinigen, nationalen Regelungen einen Mehrwert darstellt.

Die Anzahl an Schutzgebieten konnte durch die Etablierung des kohärenten Netzwerks Natura 2000 – basierend auf wissenschaftlichen Nachweisen von Arten und Lebensräumen – dem Ansatz der biogeographischen Regionen sowie dem Konzept des Günstigen Erhaltungszustandes substanziell vergrößert werden.

Sozioökonomische Aktivitäten können in Einklang mit Biodiversitätszielen durchgeführt werden und sind nicht per se ausgeschlossen, die Richtlinien zeigen hier mit der Naturverträglichkeitsprüfung einen flexiblen Ansatz. Der Mehrwert des EU-weiten Naturschutzes ist jedoch noch nicht voll ausgeschöpft, da

es Verzögerungen in der Gebietsauswahl und -verordnung sowie in der Festlegung der notwendigen Schutzmaßnahmen gab – dies sorgte für Komplikationen in der Entwicklung eines integrierten Schutzansatzes. Akteure aus dem Privatsektor bezeichnen die Berücksichtigung der Anforderungen als herausfordernd und fordern mehr Leitfäden von der EU-Kommission.

Durch länderübergreifend gültige Artenschutzbestimmungen konnten illegale Jagdpraktiken unter Kontrolle gebracht werden. Hohe Schutzstandards wie unter FFH- und VS-RL wären unwahrscheinlich, wenn jedes Mitgliedsland alleine agieren würde. Die Richtlinien haben die Anforderungen und Standards über die gesamte EU harmonisiert.

Durch die Richtlinien stieg die Verfügbarkeit von Wissen und Daten über Schutzgüter an, das öffentliche Bewusstsein wurde gesteigert, ebenso die Beteiligung der Stakeholder und die Nutzung von öffentlichen Geldern für Biodiversität. Dennoch ist zu sagen, dass der Fortschritt sehr stark von der nationalen Umsetzung und der Unterstützung auf EU-Ebene nach wie vor abhängt.

Der Mehrwert der Gesetzgebungen hängt zusammen mit der Effektivität und Effizienz der nationalen Implementierung. Verzögerungen in der Umsetzung und Knappheiten in der Finanzierung behindern die Entfaltung des vollen Potenzials der EU-Naturschutzrichtlinien. Handlungen auf EU-Ebene bleiben angesichts des fortschreitenden Biodiversitätsverlustes in der Europäischen Union notwendig und sogar dringend erforderlich. Die Integration der Biodiversitätsziele in und die Thematisierung kontraproduktiver Maßnahmen von anderen Sektoren sind wesentlich.

Die Beweislage zeigt klar auf, dass die Umsetzung der Naturschutzrichtlinien ohne die entsprechende Durchsetzungskraft der EU schwächer ausgefallen wäre. Die bisherigen, positiven Erfolge bestätigen den Weg des EU-Naturschutzes und rechtfertigen weiteres Handeln der EU in diesem Bereich.

Conclusio

Die ausgewogenen Nachweise zeigen, die Richtlinien sind zwecktauglich und bereiten einen Mehrwert. Sie erbringen viele, wesentliche Benefits für den Naturschutz und eine nachhaltige Entwicklung und bieten einen ausgeglichenen und praktikablen Rahmen, welcher die vielfältigen Interessen von Stakeholdern berücksichtigt, ohne die Naturschutzziele zu vernachlässigen.

Probleme ergeben sich nicht aus der Gesetzgebung selbst, aber aus der zu langsamen Geschwindigkeit der Umsetzung und dem daraus resultierenden, nicht zufriedenstellenden Fortschritt der Zielerreichung.

Die Richtlinien sind nach wie vor von Relevanz. Es gab keine wesentlichen Vorschläge für Änderungen im Text der Richtlinien selbst. Eine Ausnahme betrifft die Aktualisierung der Anhänge, die von einigen Stakeholdern gefordert wurde. In Summe zeigt die Beweissammlung jedoch, dass eine Aktualisierung zum aktuellen Zeitpunkt Unsicherheit generieren würde und sowohl für Naturschutz als auch Wirtschaft kontraproduktiv wäre.

Trotz dieser allgemeinen, sehr positiven Schlussfolgerung gibt es etliche, wesentliche Herausforderungen in der Umsetzung, deren Bekämpfung sich auf die Zielerreichung, auf die anfallenden Kosten und die Erreichung anderer politischer Ziele auswirken würde.

Einige Probleme konnten über die Zeit verringert werden, andere erfordern zukünftig Taten: erhöhte Mittelbereitstellung, verbesserte Managementplanung, mehr und bessere Information, mehr Leitfäden, mehr Zusammenarbeit mit anderen Politikbereichen und erhöhtes Bewusstsein und Beteiligung von Stakeholdern. Hierbei kann aus einem Pool jahrelanger Erfahrungen mit zahlreichen Beispielen einer kosteneffektiven Umsetzung geschöpft werden. Diese zeigen auf: wenn die Richtlinien gut und vollständig umgesetzt werden, stellen sie ein effizientes Schutzinstrument dar.