

Brüssel, den 27.4.2017
COM(2017) 198 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Ein Aktionsplan für Menschen, Natur und Wirtschaft

{SWD(2017) 139 final}

1. Schutz des europäischen Naturerbes und Nutzung seines Potenzials

In Europa liegen einige der am dichtesten besiedelten Gebiete der Erde, doch zeichnet es sich auch durch den Reichtum und die Vielfältigkeit seiner Natur aus. Die Naturschutzrichtlinien¹ mit ihren Rahmenvorschriften für den Schutz erhaltungswürdiger Arten und Lebensräume sollen die Natur in der Europäischen Union in einem gesunden Zustand halten. Auf ihrer Grundlage wurde das weltgrößte koordinierte Netz biodiversitätsreicher Schutzgebiete - Natura 2000 - geschaffen, das 18 % der Landfläche und 6 % des Meeresgebiets der EU umfasst. Die Richtlinien schützen etwa 1500 Tier- und Pflanzenarten und ca. 200 seltene Lebensraumtypen innerhalb und außerhalb dieser Schutzgebiete und kombinieren Naturschutz mit nachhaltiger Landbewirtschaftung und Wirtschaftstätigkeit.

Im Rahmen ihrer Eigenverpflichtung zu besserer Rechtsetzung hat die Kommission im Jahr 2014 eine umfassende Evaluierung der Naturschutzrichtlinien – einen sogenannten „Fitness-Check“ – begonnen. Nach Übernahme seines Amtes als Europäischer Kommissar für Umwelt, Meerespolitik und Fischerei wurde Karmenu Vella von Präsident Juncker beauftragt, diese Evaluierung abzuschließen. Mit diesem Prozess wurde die Kommission den Belangen von Bürgerinnen/Bürgern und Unternehmen gerecht, die europäische Rechtsvorschriften mitunter für schwer verständlich, schwer anwendbar und schwer durchzusetzen halten.

Dieser Fitness-Check hat ergeben, dass die Naturschutzrichtlinien als Teil der allgemeineren Biodiversitätspolitik der EU ihren Zweck erfüllen. Um ihre Ziele zu erreichen und ihr Potenzial umfassend ausschöpfen zu können, muss ihre Durchführung jedoch sehr viel besser werden². Sie müssen nicht nur wirksamer und effizienter werden, auch die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Interessengemeinschaften in den Mitgliedstaaten und der EU als solcher muss verbessert werden, wenn konkrete Ergebnisse erzielt werden sollen.

Nur ungefähr die Hälfte der Vogelarten und ein kleinerer Prozentsatz der anderen Arten und Lebensräume mit Schutzstatus in der EU befinden sich heute in einem guten Erhaltungszustand. Die terrestrischen Gebiete des Natura-2000-Netzwerks sind inzwischen weitgehend ausgewiesen, im Meeresmilieu gibt es jedoch nach wie vor große Lücken. Für nur 50 % aller Natura-2000-Schutzgebiete gibt es Bewirtschaftungspläne mit Erhaltungszielen und Erhaltungsmaßnahmen. Hauptursachen der Durchführungsmängel sind u. a. Ressourcenknappheit, Durchsetzungsschwäche, unzulängliche Berücksichtigung von Naturschutzzielen in anderen Politikbereichen, unzureichende Kenntnisse und unzulänglicher Datenzugang sowie Mängel bei Kommunikation und Interessenträgerbeteiligung. Zudem sind sich die für die Durchführung der Richtlinien Verantwortlichen, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene, der Anforderungen oder der sich bietenden Flexibilität und Möglichkeiten nicht immer ausreichend bewusst. Dies kann zu Spannungsverhältnissen zwischen Naturschutz- und Wirtschaftstätigkeiten führen.

Der Fitness-Check hat jedoch gezeigt, dass sich der Zustand von Arten und Lebensräumen verbessert und sich diese mitunter in bemerkenswertem Maße erholen, wenn im erforderlichen

¹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) — ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7 — und Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie) — ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7.

² Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (2016) 472 final vom 16. Dezember 2016 zum Fitness-Check des Naturschutzrechts der EU (Vogelschutz- und FFH-Richtlinie)
http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm.

Umfang gezielte Maßnahmen durchgeführt werden. Außerdem wird zunehmend erkannt, dass die Natur viele unterschiedliche Wirtschaftstätigkeiten (wie den Tourismus) unterstützt. Sie zu erhalten und nachhaltig zu nutzen ist heute wichtiger denn je und bietet umfangreiche Möglichkeiten zur Mobilisierung und Förderung von Naturschutzinvestitionen.

Am 7. Dezember 2016 hat die Kommission eine Orientierungsdebatte über die Ergebnisse des Fitness-Checks und die sich daraus ergebenden Folgemaßnahmen durchgeführt. Es wurde beschlossen, einen konkreten Aktionsplan aufzustellen, um die Durchführung der Richtlinien, ihre Übereinstimmung mit sozio-ökonomischen Zielen und die Zusammenarbeit mit nationalen, regionalen und lokalen Behörden, Interessenträgern und Bürgerinnen/Bürgern zu verbessern. Aufgrund der starken territorialen Dimension der Richtlinien und der Schlüsselrolle regionaler und lokaler Behörden bei ihrer Durchführung war der Ausschuss der Regionen (Committee of the Regions, CoR) eng an den Vorarbeiten zu diesem Aktionsplan beteiligt und wird auch im Rahmen der Zusammenarbeit mit regionalen und lokalen Behörden und deren Sensibilisierung eine wichtige Rolle spielen.

Dieser umfassende Aktionsplan hat zum Ziel, die praktische Durchführung der Naturschutzrichtlinien rasch zu verbessern und das Ziel der EU für 2020, den Verlust an Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen aufzuhalten und umzukehren³, voranzutreiben, auch unter dem Gesichtspunkt der Klimaresilienz und des Klimaschutzes. Davon werden auch die Menschen in Europa und die europäische Wirtschaft profitieren. Die Maßnahmen werden insbesondere von der Kommission und dem Ausschuss der Regionen auf EU-Ebene getroffen, aber auch Mitgliedstaaten und Interessenträger müssen handeln und werden dabei von der EU verstärkt gefördert und unterstützt. Der Aktionsplan eröffnet reale Möglichkeiten, um Interessenträger und die Öffentlichkeit einzubinden und politikbereichsübergreifende Partnerschaften zu schaffen, und schlägt somit solide Brücken zwischen Mensch, Wirtschaft und Natur.

2. Inhalt des Aktionsplans

Der Aktionsplan enthält vier Schwerpunktbereiche und 15 konkrete Maßnahmen, die in den meisten Fällen im Jahr 2017 anlaufen werden, damit die Kommission noch vor Ende ihrer laufenden Amtszeit im Jahr 2019 über die Ergebnisse berichten kann. Die Tabelle am Ende dieser Mitteilung gibt einen Überblick über die Maßnahmen. Sie wird durch detaillierte Factsheets mit weiteren Informationen ergänzt.

Schwerpunkt A: Verbesserung von Leitlinien und Wissen sowie der Vereinbarkeit mit allgemeineren sozio-ökonomischen Zielen

Die unterschiedlichen Ansätze der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Richtlinien können zu unnötigen Konflikten und Problemen führen. Unflexible Anwendung der Artenschutzvorschriften, Verzögerungen und unnötiger Aufwand bei Genehmigungsverfahren für Schutzgebiete sowie unzulängliche Sensibilisierung der Interessenträger können zu Spannungsverhältnissen zwischen Naturschutz- und sozio-ökonomischen Aktivitäten führen. Der Aktionsplan enthält praktische Lösungen für diese Probleme und fördert intelligentere partizipatorische Ansätze, die Anreize für eine umfassende Einbindung von Landeigentümern und Landnutzern bieten. Die Kommission wird ihre Leitlinien verbessern und ein besseres Verständnis der Rechtsvorschriften an der Basis fördern,

³ Mitteilung der Kommission: Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 (KOM(2011) 244).

um den Behörden deren Anwendung zu erleichtern. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Wissensbasis und den Zugang zu den für die Durchführung der Richtlinien notwendigen Daten verbessern. Die Kommission wird Arbeiten zum besseren Verständnis des Einflusses gesunder Ökosysteme auf das Wohlbefinden des Menschen und die Wirtschaftsentwicklung unterstützen (Maßnahmen 1-3).

Die Maßnahmen, die die Kommission zurzeit vorbereitet⁴, um die Überwachung und Berichterstattung im Rahmen des gesamten EU-Umweltrechts wirkungsvoller zu gestalten, werden ebenfalls dazu beitragen, die Effizienz und Wirksamkeit der Naturschutzrichtlinien zu verbessern.

Schwerpunkt B: Übernahme politischer Eigenverantwortung und Verbesserung der Rechteinhaltung

Wenngleich die Durchführung der Naturschutzrichtlinien vor Ort letztlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, wird die Kommission eng mit letzteren zusammenarbeiten, um die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Natur zu erleichtern und zu fördern. Wir müssen gemeinsam dafür sorgen, dass ein in jeder Hinsicht kohärentes und funktionsfähiges Natura-2000-Netzwerk entsteht und dass Arten geschützt und gegebenenfalls nachhaltig genutzt werden.

Dieser Schwerpunkt umfasst bilaterale Gespräche mit Mitgliedstaaten und Interessenträgern mit dem Ziel, die Realisierung des Natura-2000-Netzwerks voranzutreiben und die Zusammenarbeit bei dessen Bewirtschaftung in den verschiedenen biogeografischen Regionen Europas zu fördern. Es sollten Aktionspläne für Lebensräume und Arten aufgestellt und durchgeführt werden (Maßnahmen 4-7).

Um die Einhaltung der Naturschutzrichtlinien durch die Mitgliedstaaten zu verbessern, sind auch andere, allgemeinere umweltpolitische Maßnahmen wie die Ausbildung von nationalen Richtern und Staatsanwälten, der Zugang zur Justiz und die Sicherung der Einhaltung des EU-Umweltrechts von großer Bedeutung⁵.

Schwerpunkt C: Förderung von Investitionen in Natura-2000-Projekte und Verbesserung der Synergien mit EU-Finanzierungsinstrumenten

Die Kosten der Durchführung von Natura 2000 wurden auf 5,8 Mrd. EUR jährlich geschätzt, die jährlichen Nutzen auf 200-300 Mrd. EUR. Mittelknappheit - eine der Hauptursachen der mangelnden Wirksamkeit der Naturschutzrichtlinien - führt jedoch dazu, dass Natura 2000 diese Nutzen nicht in vollem Umfang erbringen kann. Der Aktionsplan hat daher zum Ziel, verfügbare EU-Finanzierungsquellen zugänglicher zu machen und mehr Privatinvestoren für Naturprojekte zu mobilisieren.

Der Fitness-Check hat den besorgniserregenden landwirtschaftsbedingten Rückgang von Arten und Lebensräumen und die Notwendigkeit einer wirksameren Integration von Natura 2000 und der biologischen Vielfalt im Allgemeinen in die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) hervorgehoben. Der Aktionsplan zeigt auf, wie im Rahmen der geltenden Rahmenvorschriften⁶ Synergien mit der GAP

⁴ *Fitness-Check-Evaluierung der Überwachungs- und Berichtspflichten aus dem EU-Umweltrecht und Folgemaßnahmen* — siehe http://ec.europa.eu/environment/legal/reporting/fc_overview_en.htm.

⁵ Siehe Arbeitsprogramm der Kommission 2017 - Für ein Europa, das schützt, stärkt und verteidigt (Mitteilung der Kommission COM(2016) 710 final).

⁶ Für weitere Einzelheiten zur Konsultation über die Modernisierung und Vereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) siehe https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_de und https://ec.europa.eu/agriculture/simplification_de.

und anderen wichtigen Politikbereichen der EU wie der Kohäsionspolitik, der Gemeinsamen Fischereipolitik und der Forschungs- und Innovationspolitik verbessert werden können. Es wird vorgeschlagen, die Mittelbindungen für Naturschutz und Biodiversität aufzustocken, um mehr Investitionen in Natura 2000 zu ermöglichen. Der Plan sieht auch weitere Leitlinien und Planungshilfen für die nationalen Natura-2000-Finanzrahmen vor, die von den Mitgliedstaaten entwickelt werden sollten. Und schließlich werden Möglichkeiten zur Mobilisierung von Privatinvestoren und zur stärkeren Förderung der Konnektivität zwischen Natura-2000-Gebieten, auch in Form grüner Infrastruktur und naturgestützter Lösungen, aufgezeigt (Maßnahmen 8-12).

Schwerpunkt D: Bessere Kommunikation und Sensibilisierung, Einbindung von Bürgern, Interessenträgern und Gemeinschaften

Ein Ziel des Aktionsplans ist es, Bürgerinnen/Bürger, Interessenträger und Gemeinschaften stärker einzubinden. Der Schutz der Natur und ihrer Dienstleistungen geht uns alle an, denn sie sind unser gemeinsames Erbe. Die Kommission und der Ausschuss der Regionen werden alle verfügbaren Plattformen nutzen, um die Sensibilisierung, das Engagement vor Ort und den Wissensaustausch zu fördern. Gute Bewirtschaftungspraktiken in Natura-2000-Gebieten werden mehr Anerkennung erhalten. Mit der Initiative des Europäischen Solidaritätskorps wird die Kommission jungen Menschen helfen, sich direkt am Naturschutz zu beteiligen und wertvolle Erfahrungen für ihr Berufsleben zu gewinnen (Maßnahmen 13-15).

Maßnahmentabelle

Verbesserung von Leitlinien und Wissen sowie der Vereinbarkeit mit allgemeineren sozio-ökonomischen Zielen

Maßnahmen	Zeitraumen	Zuständigkeit
1. Aktualisierung, Entwicklung und aktive Verbreitung, in allen Sprachen der EU, von Leitlinien für a) Genehmigungsverfahren für Schutzgebiete, Artenschutz und Artenbewirtschaftung sowie sektorspezifische Leitlinien b) die Berücksichtigung von Ökosystemdienstleistungen in Beschlussfassungsprozessen	2017-2019 2018-2019	KOM / CoR / MS / Interessenträger
2. Schaffung eines Mechanismus zur Unterstützung der Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Hauptprobleme, die bei der Anwendung der Genehmigungsvorschriften der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie für das Natura-2000-Netzwerk und bei der Anwendung der Artenschutzvorschriften entstehen.	2017-2019	KOM, MS, Interessenträger
3. Wissensverbesserung, auch durch bessere und effizientere Überwachung, und Gewährleistung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Internet-Daten, die für die Durchführung der Richtlinie erforderlich sind (z. B. Satellitenbilder aus dem Copernicus-Programm)	2017-2019	KOM / EUA / MS

Übernahme politischer Eigenverantwortung und Verbesserung der Rechtseinhaltung

Maßnahmen	Zeitraumen	Zuständigkeit
4. Vervollständigung des Natura-2000-Netzwerks, insbesondere durch Schließung der Lücken bei den Meeresgebieten, und Einführung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen für alle Schutzgebiete	läuft	MS / Interessenträger / KOM
5. Nutzung des neuen Prozesses der Überprüfung der Umsetzung des EU-Umweltrechts für spezielle bilaterale Treffen mit nationalen und regionalen Behörden zwecks Entwicklung gemeinsamer Fahrpläne für die Durchführungsverbesserung und Konsultation von Landeigentümern und anderen Interessenträgern zu Durchführungsproblemen	2017-2019	KOM / MS / Interessenträger
6. Zusammenführung von Behörden und Interessenträgern verschiedener Mitgliedstaaten auf biogeografischer Ebene zur Lösung gemeinsamer, auch grenzüberschreitender Probleme	2017-2019	KOM / CoR / MS / Interessenträger
7. Weiterentwicklung der Aktionspläne für Arten und Lebensräume in Bezug auf die am stärksten gefährdeten Arten und natürlichen Lebensräume und von Interessenträger-Plattformen bezüglich der Koexistenz mit konkurrierenden Arten (wie großen Karnivoren)	2017-2019	KOM / MS / Interessenträger

Förderung von Investitionen in Natura-2000-Projekte und Verbesserung der Synergien mit EU-Finanzierungsinstrumenten

Maßnahmen	Zeitraumen	Zuständigkeit
8. Förderung von Investitionen in die Natur a) Unterstützung der Mitgliedstaaten zur Verbesserung ihrer mehrjährigen Finanzplanung für Natura 2000 durch Aktualisierung ihrer prioritären Aktionsrahmen (PAF) b) Vorschlag einer 10 %-igen Aufstockung des LIFE-Budgets für Projekte zur Förderung des Natur- und Biodiversitätsschutzes, bei gleichzeitiger Beibehaltung des LIFE-Gesamthaushalts auf demselben Niveau c) Mobilisierung von Privatinvestitionen für Naturschutzprojekte	2017-2019	KOM / CoR / MS / Interessenträger
9. Förderung von Synergien mit Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (einschließlich der wirksamen Inanspruchnahme von Natura-2000-Zahlungen und Agrar-Umwelt-Klimamaßnahmen), der Entwicklung ergebnisbasierter Regelungen, der Unterstützung von Landwirten durch landwirtschaftliche Beratungsdienste sowie von Innovation und Wissenstransfer über die Europäische Innovationspartnerschaft „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“	2017-2019	KOM / MS / Interessenträger
10. Verbesserung der Sensibilisierung für Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Kohäsionspolitik und Verbesserung von Synergien	2017-2019	KOM / MS / Interessenträger
11. Verbesserung von Synergien mit der Gemeinsamen Fischereipolitik und der integrierten Meerespolitik, auch durch effektivere Nutzung bestehender Finanzierungsmöglichkeiten	2017-2019	KOM / MS / Interessenträger
12. Erarbeitung von Leitlinien zur Förderung grüner Infrastruktur für eine bessere Konnektivität der Natura-2000-Gebiete; Förderung naturgestützter Lösungen aus Mitteln im Rahmen der EU-Forschungs- und Innovationspolitik und von Horizont 2020	2017-2019	KOM / Interessenträger

Bessere Kommunikation und Sensibilisierung, Einbindung von Bürgern, Interessenträgern und Gemeinschaften

Maßnahmen	Zeitraumen	Zuständigkeit
13. Förderung des Wissensaustauschs und des Engagements lokaler und regionaler Behörden über eine gemeinsame Plattform mit dem Ausschuss der Regionen	2017-2019	CoR / KOM

14. Förderung der Anerkennung einer guten Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten und Sensibilisierung für die Naturschutzrichtlinien in relevanten Foren, durch Nutzung neuer Technologien und durch Sensibilisierungsmaßnahmen, sowie Stärkung der Verbindungen zwischen Natur- und Kulturerbe, vor allem im Kontext von 2018 als Europäischem Jahr des Kulturerbes	2017-2019	KOM / CoR/ MS Interessenträger
15. Aktive Beteiligung junger Menschen an Maßnahmen zur Berücksichtigung gesellschaftlicher Bedürfnisse durch deren Mitwirkung an Naturschutzprojekten in Natura-2000-Schutzgebieten (Europäisches Solidaritätskorps)	2017-2019	KOM / MS / Interessenträger