

Natura 2000

Rechtliche Aspekte für Land- und Forstwirtschaft

Dr. Stefan Möckel

Litvinov, 10.03.2008

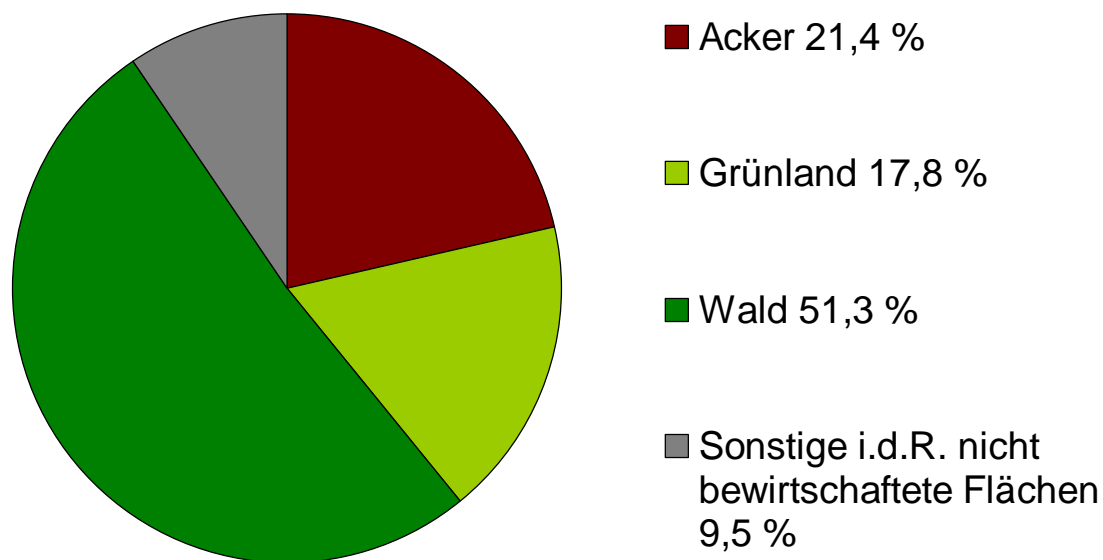
Gliederung

- A. Verhältnis zu Natura 2000 in Deutschland
- B. Rechtliche Anforderungen
 - I. Rechtsverbindliche Schutzgebiete
 - II. Gesetzlich geschützte Biotope
 - III. FFH-Managementpläne
 - IV. Allgemeines FFH-Verschlechterungsverbot
 - V. FFH-Verträglichkeitsprüfung
 - VI. Umwelthaftung-Richtlinie
- C. Regelungen der guten fachlichen Praxis
- D. Fazit

A. Verhältnis zu Natura 2000 in Deutschland

- terrestrische Flächenanteil von Natura 2000: 14,1 % (Stand 2007)
- 2/3 der Gebiete kleiner als 500 ha, 1/5 sogar weniger als 50 ha

Nutzungsformen in Natura 2000-Gebieten:



A. Verhältnis zu Natura 2000 in Deutschland

Wirkungen der Land- und Forstwirtschaft



- gefährdete Biotoptypen in Deutschland: **72,5 %** (Stand 2006)

Ursachen:

- Strukturverluste durch Flurbereinigung, Melioration
- Dünge- und Pflanzenschutzmitteln
- Umbruch und Intensivierung von Grünland, hoher Viehbesatz
- Forst-Monokulturen
- Entwässerung, Trockenlegung
- Brachfallen von Grenzertragsstandorten

B. Rechtliche Anforderungen

FFH-Richtlinie 92/43 und Vogelschutz-Richtlinie 79/409

Ziel: Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes ausgewählter Lebensraumtypen und Arten

Maßnahmen:

- Ausweisung als besonderes Schutzgebiet (SAC und SPA)
- Managementpläne
- allgemeines Verschlechterungsverbot (Art. 6 (2) FFH-RL)
- FFH-Verträglichkeitsprüfung (Art. 6 (3-4) FFH-RL)
- Artenschutzverbote (Art. 5 VS-RL, Art. 12, 13 FFH-RL)

Umwelthaftung-Richtlinie 2004/35

Ziel: Vermeidung und Sanierung von Schädigungen von Arten und Lebensräume, die nach FFH-RL und VS-RL geschützt sind

Maßnahmen:

- Vermeidungsmaßnahmen (Art. 5)
- Sanierungsmaßnahmen (Art. 6)

B. Rechtliche Anforderungen

Umsetzung in Deutschland

aktuell:

- unverbindliche Umsetzung im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) (Rahmengesetz für Bundesländer)
 - Ausnahme: Artenschutzverboten
Umwelthaftung
 - Novellierung aufgrund EuGH Urteil vom 10.1.2006 – C-98/03
- rechtsverbindliche Umsetzung durch Bundesländer
 - unterschiedliche Ausgestaltung des Verschlechterungsverbots
 - einheitliche Ausgestaltung der FFH-Verträglichkeitsprüfung
 - noch ausstehende Novellierung aufgrund EuGH Urteil

zukünftig:

- verbindliche Bundesregelung im Umweltgesetzbuch, Buch 3 (derzeit Entwurf des Bundesumweltministeriums)

B. Rechtliche Anforderungen - im Einzelnen

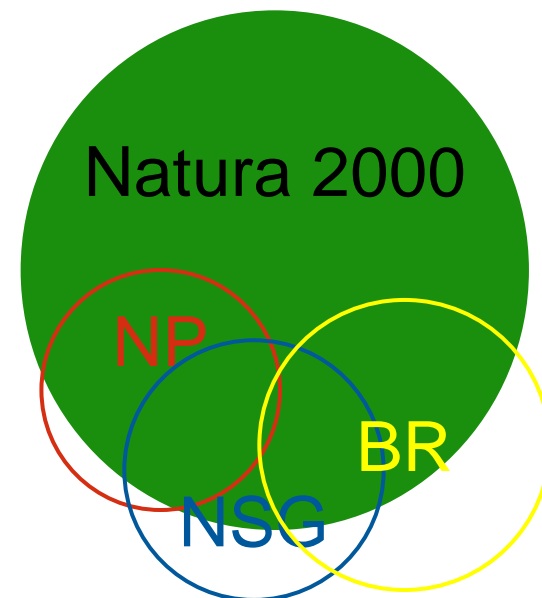
I. Rechtsverbindliche Schutzgebiete

- Nationalpark (NP), Biosphärenreservat (BR), Naturschutzgebiet (NSG) (i.S.v. § 22 Abs. 1 BNatSchG)
- rechtsverbindliche, standortspezifische Ge- und Verbote, wie z.B.:
 - Verbot Grünland umzubrechen, aufzuforsten oder sonst zu intensivieren
 - Verbot von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln
 - Vorschriften zur Beweidungsdichte und zur Mahd
 - Verbot genetisch veränderter Organismenaber
 - i.d.R. Freistellung der bisher ausgeübten guten fachlichen Praxis
- FFH-Verschlechterungsverbot z.T. verdrängt (§ 33 Abs. 5 BNatSchG)
- FFH-Verträglichkeitsprüfung z.T. ersetzt (§ 37 Abs. 2 BNatSchG)

B. Rechtliche Anforderungen – I. Schutzgebiete

- i.d.R. keine Ausweisung, sondern nur Schutz durch Verträge mit Landeigentümern oder -nutzern (**Vertragsnaturschutz**) gemäß § 33 Abs. 4 BNatSchG

	NP	NSG	BR
Anteil an Natura 2000	ca. 18 %	ca. 16 %	ca. 18 %



Kritik

EuGH: nicht zur Sicherung von Natura 2000 geeignet, da freiwillig und kein rechtlicher Schutzstatus (C-96/98, *Poitou-Sümpfe*)

förmliche Ausweisung zur Erkennbarkeit nötig (C-355/90, *Santona*)

Wiss.: zeitlich befristeter Schutz und keine Geltung gegenüber Dritte

Wiederaufnahme der früheren land- oder forwirtschaftlichen Bewirtschaftung nach Vertragsende (§ 18 Abs. 3 BNatSchG)

B. Rechtliche Anforderungen

II. Gesetzlich geschützte Biotope

- unmittelbar geltendes Verbot der Zerstörung oder erheblichen Beeinträchtigung bestimmter Biotopformen (§ 30 BNatSchG)
- Ausnahmen bedürfen Genehmigung
- keine pauschale Befreiung der ordnungsgemäßen Land- oder Forstwirtschaft

aber:

Wiederaufnahme der früheren land- oder forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung nach Vertragsende möglich (§ 30 Abs. 2 BNatSchG)

B. Rechtliche Anforderungen

III. FFH-Managementpläne

- verwaltungsinterner Plan ohne rechtsverbindliche Außenwirkung
- aber mittelbare Außenwirkung:
 - Datengrundlage
 - Festlegung der Erhaltungsziele relevant für FFH-Verschlechterungsverbot und FFH-Verträglichkeitsprüfung
 - Festlegung der Erhaltungsmaßnahmen

Vorteile für Land- und Forstwirtschaft

- Vereinfachung der Verschlechterungs- bzw. Verträglichkeitsprüfung
- rechtliche Sicherheit bzgl. Erhaltungsmaßnahmen

B. Rechtliche Anforderungen

IV. Allgemeines FFH-Verschlechterungsverbot

Rechtsgrundlagen

Art. 6 Abs. 2 FFH-RL > Verbot **jeglicher Verschlechterung** der Lebensraumtypen und erheblicher Störungen der Arten

§ 33 Abs. 5 BNatSchG > Verbot **erheblicher Beeinträchtigungen** der für die bzw. Landschaftsrecht Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteile in Natura 2000 Gebieten

Durchsetzung

behördliche Anordnungen, i.d.R. ex-post

Konsequenzen für Land- und Forstwirtschaft

- **Fortführung der ausgeübten Nutzung** zum Zeitpunkt der Gebietsmeldung
- Nutzungsänderung oder -intensivierung nur soweit keine erheblichen Beeinträchtigungen

Ausnahmen für Land- und Forstwirtschaft

- pauschalisierte Regelvermutungen im Landesrecht
- Wiederaufnahme der früheren land- oder forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung nach Ende der Vertragsnaturschutzmaßnahme?

Nein, da:

- Schutzzweck FFH-RL:
Erhaltung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes
- Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-RL:
Schutz des aktuellen Erhaltungszustandes vor Beeinträchtigungen - nicht des Meldezustandes

(EuGH Urteil vom 13.12.07 – C-418/04, Rn. 256 f. bzgl. Instandsetzungsarbeiten an Entwässerungssystem)

B. Rechtliche Anforderungen

V. FFH-Verträglichkeitsprüfung

Rechtsgrundlagen

- Art. 6 Abs. 3-4 FFH-RL > Unzulässigkeit von Projekten, die **Gebiet als solches** erheblich beeinträchtigen können
- § 34 Abs. 3-5 BNatSchG > Unzulässigkeit von Projekten, die für Erhaltungs- bzw. Landesrecht ziele oder Schutzzweck **maßgeblichen Bestandteile** erheblich beeinträchtigen können
- > Angleichung der rechtlichen Anforderungen des FFH-Verschlechtsverbots und der FFH-Verträglichkeitsprüfung
- formelle Belastung für Projekte durch FFH-VP
 - materielle Begünstigung durch Ausnahmemöglichkeit bei FFH-VP (Art. 6 Abs. 4 FFH-RL)

B. Rechtliche Anforderungen – V. Verträglichkeitsprüfung

Anwendbarkeit auf Land- und Forstwirtschaft

bisher

keine Anwendbarkeit, da Land- und Forstwirtschaft bei Einhaltung der guten fachlichen Praxis kein genehmigungspflichtiges Projekt

Verurteilung Deutschlands durch EuGH (Urteil vom 10.1.2006 – C-98/03)

- alle Eingriffe in Natur und Landschaft, die einzeln oder in Zusammenwirken mit anderen Eingriffen das Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten
- wegen kumulativer Effekte, auch kleine Projekte
- typisierende Freistellungen müssen Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung systematisch ausschließen
(EuGH Urteil vom 7.9.2004 – Rs. C-127/02; Urteil vom 13.12.07 – C-418/04)

B. Rechtliche Anforderungen – V. Verträglichkeitsprüfung

BNatSchG-Novelle vom 24.10.2007

- Verzicht auf eine nationale Definition
- Unmittelbare Geltung des europäischen Projektbegriffs
- Anzeigepflicht für land- und forstwirtschaftliche Projekte mit potentiell erheblichen Einflüssen auf Natura 2000

FFH-Verträglichkeitsprüfung

Erhebliche Beeinträchtigung?

nein

ja

rechtliche Sicherheit
für Landwirt u.a. bzgl.:

- Umwelthaftung
- Cross-Compliance bei Direktzahlungen

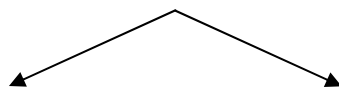
i.d.R. Unzulässigkeit - Ausnahme für
Land-/ Forstwirtschaft regelmäßig nicht möglich

- Alternativen vorhanden
- keine zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses

B. Rechtliche Anforderungen

VI. Umwelthaftung-Richtlinie 2004/35/EG

- Umsetzung 2007 mit Umweltschadensgesetz und § 21a BNatSchG
- Vermeidung und Sanierung von Schädigungen geschützter Arten und natürlicher Lebensräume (Anhang I, II, IV FFH-RL; Anhang I, Art. 4 Abs. 2 VS-RL)



Gefährdungshaftung für Umweltschäden

(Art. 3 I Nr. 1 U-RL = § 3 I Nr. 1 USchadG)

> erhebliche Schädigung aufgrund Tätigkeiten nach Anhang III U-RL

- Verwendung von Pestiziden und Bioziden
- Freisetzung GVOs
- (Ausbringen von Klärschlamm)

Verschuldenshaftung für sonstige Schädigungen

(Art. 3 I Nr. 2 U-RL = § 3 I Nr. 2 USchadG)

> vorsätzliche oder fahrlässige erhebliche Schädigungen

Ausnahme: genehmigte Auswirkungen nach FFH-VP, Artenschutz Ausnahme (Art. 2 Nr. 1a U-RL) und in D bei Eingriffsgestattung (§ 21a I BNatSchG)

B. Rechtliche Anforderungen – VI. Umwelthaftungs-Richtlinie

erhebliche Schädigung (Anhang I U-RL, § 21a Abs. 5 BNatSchG)

- nachteilige Veränderung des Erhaltungszustandes zum Zeitpunkt der Schädigung in Bezug auf Erreichung oder Beibehaltung des günstigen Erhaltungszustandes
- **negative Regelvermutung:**
 - weniger als natürliche Fluktuation
 - Auswirkungen durch *normale* Bewirtschaftung gemäß:
 - Gebietsaufzeichnungen (Biotopkartierung, Landschaftsplan?)
 - Dokumenten über Erhaltungsziele (FFH-Standarddatenbögen, FFH-Managementpläne?)
 - frühere Bewirtschaftungsweise (gute fachliche Praxis?)
 - schnelle Regeneration

C. Regelungen der guten fachlichen Praxis

Rechtsgrundlagen

- vielfältige Einzelregelungen in Fachgesetzen
- bzgl. Arten- / Lebensraumschutz v.a. in Naturschutz- und Waldgesetzen

Anforderungen an Landwirtschaft (§ 5 Abs. 4 BNatSchG)

- vermeidbare Beeinträchtigungen von Biotopen sind zu unterlassen.
- vernetzende Landschaftselemente sind zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren.
- Beeinträchtigung von Flora und Fauna nur soweit für nachhaltigen Ertrag erforderlich

Anforderung an Forstwirtschaft

(§ 5 Abs. 5 BNatSchG, §§ 9, 11 BWaldG, Landeswaldgesetze)

- nachhaltige Bewirtschaftung und Entwicklung naturnaher Wälder
- z.T. Verbot von Pestiziden, Beeinträchtigung von Naturwaldzellen

C. Regelungen der guten fachlichen Praxis

Bewertung

- bei Landwirtschaft:
 - unbestimmte und damit nicht vollziehbare Pflichten
 - keine Sanktionierung als Ordnungswidrigkeiten > Appellfunktion
- bei Forstwirtschaft
 - Konkretisierung in Landeswaldgesetzen
 - Genehmigungsvorbehalte bei Kahlschlägen oder Umwandlungen
 - z.T. Bewährung als Ordnungswidrigkeit
 - forstliche Rahmenpläne sowie jährliche Betriebspläne für Staatswald
- aber keine verbindliche Pflicht zur Ermittlung der Auswirkungen von Bewirtschaftungsmaßnahmen auf Arten- und Lebensräume

Fazit

- Mangels sicheren Ausschluss von erheblichen Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten kein Ersatz für Natura 2000-Schutzregime

D. Fazit

- FFH-Verträglichkeitsprüfung auch bei Land- und Forstwirtschaft
 - Verschlechterungsverbot und Verträglichkeitsprüfung im deutschen Recht materiell angeglichen
 - Zulässigkeit nach Verträglichkeitsprüfung gibt Rechtsicherheit, befreit von Umwelthaftung und gewährleistet Cross-Compliance-Anforderungen bei Direktzahlungen
- Schutzgebietsausweisung ist sowohl für Naturschutz als auch für Land- und Forstwirtschaft das Mittel erster Wahl
 - Ersatz der Verträglichkeitsprüfung
 - Vertragsnaturschutz kein gleichwertiger und dauerhafter Schutz
- Umwelthaftung-Richtlinie verschärft Pflicht der Land- und Forstwirte, FFH- und Vogelarten und Lebensräume nicht zu beeinträchtigen