

Nationale Umsetzung – EU Nature Restoration Law

BMUV: Erstellung der nationalen Wiederherstellungspläne

18. Februar 2025

Einleitung

Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (WVO) ist eine legislative Initiative der Europäischen Union, die darauf abzielt, den ökologischen Zustand der europäischen Landschaften zu verbessern und die Biodiversität zu schützen und zu fördern. Sie ist Teil des europäischen Green Deals und der Biodiversitätsstrategie der EU für 2030, die sich zum Ziel gesetzt hat, geschädigte Ökosysteme wiederherzustellen, insbesondere solche, die das größte Potenzial haben, Kohlenstoff zu binden und zu speichern, und um die Auswirkungen von Naturkatastrophen zu verhindern und zu verringern.

Die Industrie unterstützt den Schutz und Erhalt der Ökosysteme und der Biodiversität - jedoch sind durch die Umsetzung der WVO erhebliche Auswirkungen für industrielle Tätigkeiten in Deutschland zu erwarten. Zusammengefasst resultieren diese aus:

- einer zu erwartenden Verknappung / Verteuerung von Flächen für mögliche industrielle Vorhaben und notwendige Kompensationsflächen (die nach dem BNatSchG erforderlich sind) und
- einer erheblichen Erschwernis und rechtlichen Unsicherheit von Genehmigungsverfahren für Industrievorhaben (wie nachfolgend näher erläutert).

Sollten diese Befürchtungen eintreten, würde dies wiederum eine weitere Belastung für den Industriestandort Deutschland bedeuten. Denn die Umsetzung der WVO kann an vielen Standorten unternehmerische Aktivitäten, die Eingriffe in Natur und Landschaft erfordern, erheblich erschweren oder unmöglich machen.

Das zentrale Instrument zur Umsetzung der WVO sind die nationalen Wiederherstellungspläne, die von allen Mitgliedstaaten erstellt werden müssen. In diesen Plänen legen die Staaten fest, welche Maßnahmen sie ergreifen und welche finanziellen Mittel sie einsetzen, um die Ziele der WVO zu erreichen, sowie den entsprechenden Zeitrahmen. Zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung (am 18. August 2024) müssen die Pläne, die den Zeitraum bis 2032 abdecken, der Europäischen Kommission zur Prüfung vorgelegt werden. Der erste Entwurf ist für das zweite Quartal 2026 vorgesehen, und nach

Rückmeldungen der Kommission soll der endgültige Plan im Jahr 2027 vorliegen. Die Federführung bei der Erstellung des nationalen Wiederherstellungsplans liegt beim BMUV.

Für die Umsetzung der WVO anhand der nationalen Wiederherstellungspläne sind vor allem neben den finanziellen Möglichkeiten auch die fachkundige Planung und Koordination durch die zuständigen Behörden essenziell:

- **Es ist aus Industriesicht sehr wichtig, dass die zuständigen Behörden die Industrievertreter bei der Ausgestaltung des nationalen Wiederherstellungsplans einbeziehen.** Daher bieten wir den Verantwortlichen eine enge Begleitung seitens des BDI und seinen Mitgliedsverbänden an, um das BMUV bei einer praxistauglichen Umsetzung der nationalen Wiederherstellungspläne zu unterstützen.
- Bei der Umsetzung der WVO darf es zu keiner Phase der großen Rechtsunsicherheit kommen, die erfahrungsgemäß zu erheblichen Problemen in Genehmigungsverfahren führt.
 - Es bedarf der Klarstellung, unter welchen Voraussetzungen unterschiedliche Vorhaben der Industrie und Infrastruktur weiterhin zulässig sein können, auch wenn sich nachteilige Auswirkungen auf wiederherzustellende Lebensraumtypen oder Habitate nicht vermeiden lassen.

Gelten sollte, wie auch bei anderen Naturschutzvorhaben, Informationsvermittlung und Dialog, Qualität vor Quantität, eine Auswahl an Handlungsoptionen vor Anordnungen und Verboten. Es ist ebenfalls zu beachten, dass die Erstellung des nationalen Wiederherstellungsplanes sehr arbeitsintensiv ist. Diese Arbeit ist von Behörden zu bewältigen, die derzeit schon an der Belastungsgrenze sind und zudem – wie die übrige Wirtschaft auch – an Fachkräftemangel leiden. Zudem wird die Organisation der Umsetzung der WVO in dem föderalen System Deutschlands seine Zeit brauchen.

Folgende Punkte sollten bei der Umsetzung der Verordnung / Erstellung der nationalen Wiederherstellungspläne aus Sicht der Industrie beachtet werden

1. Es sollte klargestellt werden, dass für die Umsetzung der WVO in Deutschland die flächenbezogenen Wiederherstellungsziele des Art. 4 der Verordnung maßgeblich sind. Nach Art. 4 (1) a) können Wiederherstellungsmaßnahmen bis 2030 auf mindestens 30 % der Gesamtfläche aller in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen (LRT), nach Art. 4 (1) b) bis 2040 auf mindestens 60 % und bis 2050 auf mindestens 90 % der Fläche jeder in Anhang I aufgeführten Gruppe von LRT, die sich nicht in gutem Zustand befinden, erforderlich werden.
 - Diese Flächenziele bzw. Fristen weichen von der allgemeinen Zielsetzung der WVO in Art. 1 Abs. 2 ab, wo von mindestens 20 % der Land- und mindestens 20 % der Meeresfläche und bis 2050 aller Ökosysteme, die der Wiederherstellung bedürfen, die Rede ist. Der Bezugsmaßstab der Gesamtfläche bestimmter LRT ist ein völlig anderer als die Land- oder Meeresfläche der Bundesrepublik Deutschland.
2. Auch wenn die WVO unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten beansprucht, so ist zu befürchten, dass die Anwendung der WVO in der Praxis mit erheblichen Unsicherheiten und Zweifeln behaftet sein wird.
 - Denn die maßgeblichen Vorschriften der WVO enthalten zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe, die für eine taugliche Anwendung in der Praxis unbedingt konkretisiert werden müssen.
 - So weist beispielsweise die in Art. 3 Nr. 4 enthaltene Definition eines „guten Zustandes“ Merkmale auf, die nicht weiter definiert sind und in ihrer Anwendung zu fachlichen und rechtlichen Unsicherheiten führen werden. Dabei geht es insbesondere um die folgende Formulierung: „...das hohe Maß an ökologischer Integrität, Stabilität und Widerstandsfähigkeit aufweisen, das erforderlich ist, um seine langfristige Erhaltung zu gewährleisten, ...“.
3. Ebenfalls großer Bedeutung kommt einer ausgewogenen Konkretisierung des Art. 4 Abs. 11 der Verordnung zu, der den materiellen Rechtmäßigkeitsmaßstab für Wirkungen auf wiederherzustellende Lebensräume und Habitate abbilden dürfte:

Art 4 Abs.11: „Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Flächen, die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Absätzen 1, 4 und 7 unterliegen, eine kontinuierliche Verbesserung des Zustands der in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen bis zum Erreichen eines guten Zustands und eine kontinuierliche Verbesserung der Qualität der Habitate der in Absatz 7 genannten Arten bis zum Erreichen einer ausreichenden Qualität dieser Habitate aufweisen.“

Unbeschadet der Richtlinie 92/43/EWG ergreifen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich der Zustand von Flächen, auf denen ein guter Zustand und eine ausreichende Qualität der Habitate der Arten erreicht wurde, nicht erheblich verschlechtert.“

- Diese Verpflichtung richtet sich zwar in erster Linie an die Mitgliedstaaten. Doch es ist absehbar, dass aufgrund des flächenhaften Ansatzes der Wiederherstellungsziele

Lebensraumtypen und Habitate, für die nach dem noch zu erstellenden Wiederherstellungsplan konkrete Wiederherstellungsmaßnahmen ergriffen werden, in die Gebiete und den Wirkungsbereich zahlreicher Vorhaben der Industrie, der Rohstoffgewinnung und der Infrastruktur gelangen können. Dies gilt insbesondere dann, wenn Wiederherstellungsmaßnahmen außerhalb der bestehenden Kulisse von Natura 2000-Gebieten ergriffen werden, da die neuen Schutzgegenstände noch näher an bestehende oder geplante Industrie-/Infrastrukturvorhaben heranrücken können. Besonderes Augenmerk muss dabei auf die Belange der Rohstoffgewinnung gelegt werden, da diese Industrie durch Ihre Standort-Gebundenheit besonderen Bindungen unterliegt.

4. Die Mitgliedstaaten haben nach dem vorgenannten Art. 4 Abs. 11 WVO Maßnahmen zu ergreifen, mit denen sichergestellt werden soll, dass ein guter Zustand gewährleistet bzw. eine erhebliche Verschlechterung eines bereits erreichten guten Zustandes verhindert wird. Diese Anforderungen für LRT gelten in entsprechender Weise für die Qualität von Habitaten. Dabei bleibt unklar:
 - welcher Art diese Maßnahmen sind, ob sie auch in einer Pflicht zur Prüfung etwaiger Auswirkungen und / oder gegebenenfalls auf Vorhabenträger verlagerten Vermeidungs- und Kompensationsverpflichtung bestehen und
 - der Zusammenhang zwischen den Zielen und Maßnahmen nach WVO und den bestehenden Instrumenten nach Naturschutzrecht, insb. der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Zulässigkeit von Vorhaben, Vermeidung, Kompensation)
 - viele Begrifflichkeiten sind unzureichend definiert, im Zusammenhang mit dem Verschlechterungsverbot kann bspw. der Begriff „erheblich“ ausschlaggebend sein. Dieser Begriff sollte genauer bestimmt werden. Kapitel II Artikel 4, (11). Infolgedessen wird es bei der Anwendung in der Praxis zu **Rechtsunsicherheiten** kommen. Es stellt sich die Frage, ob bzw. inwieweit sich diese bei der Umsetzung beheben lassen (ggf. durch Konkretisierung).

Insgesamt bedarf es der Klarstellung, unter welchen Voraussetzungen Vorhaben der Industrie und Infrastruktur weiterhin zulässig sein können, wenn sich nachteilige Auswirkungen auf v.g. Lebensraumtypen oder Habitate nicht vermeiden lassen. Hierbei kommt den Ausnahmeregelungen in Artikel 4 Absatz 15 und 16 WVO eine besondere Bedeutung zu. Der Prozess der Ausarbeitung dieser Regelungsmechanismen ist von entscheidender Bedeutung und erfordert eine enge Begleitung durch die Industrie.

Schließlich ist von besonderem Interesse, ob Deutschland von der nach Art. 4 Abs. 13 bis zum 19.02.2025 eingeräumten Möglichkeit Gebrauch macht, die Anwendung der Abs. 11 und 12 auf die biogeographischen Regionen zu beschränken.

Ebenso muss klargestellt werden, mit welchen Verpflichtungen Art. 4 Abs. 12 der WVO konkret verbunden ist. Nach dieser Regelung müssen sich die MS bemühen, Maßnahmen zu ergreifen, um eine erhebliche Verschlechterung des Zustands von Flächen mit LRT, die sich bereits in einem guten Zustand befinden, zu verhindern oder um die Wiederherstellungsziele des Art. 17 der WVO zu erreichen.

5. Aufgrund der weitreichenden Wiederherstellungsziele der Verordnung ist eine erhebliche Verknappung bzw. Verteuerung potenzieller Flächen für Industrievorhaben zu erwarten. Dies gilt

insbesondere dann, wenn Wiederherstellungsziele außerhalb der bestehenden Kulisse von Natura 2000-Gebieten verfolgt werden. Hieraus wird eine erhebliche Flächenkonkurrenz mit der allgemeinen Siedlungsentwicklung, Vorhaben der Industrie, der Rohstoffgewinnung und der Infrastruktur (Verkehr) entstehen.

Im Hinblick auf diese abzusehende Flächenkonkurrenz ist es unabdingbar, dass sämtliche Stakeholder frühzeitig in den Prozess des nationalen Wiederherstellungsplans eingebunden werden.

- Dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung bereits in der Verordnung (siehe Artikel 14 Absatz 20 WVO) geregelt ist, wird ausdrücklich begrüßt. Es sollte jedoch bereits vor dieser förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung ein intensiver Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern der Industrie erfolgen, damit Interessenkonflikte durch Berücksichtigung der angebrachten Punkte schon im Vorfeld vermieden werden können.
 - Für die Öffentlichkeitsbeteiligung selbst sollten Bedingungen gewährleistet werden, die sicherstellen, dass alle relevanten Betroffenheiten tatsächlich gehört und berücksichtigt werden. Dies erfordert eine Berücksichtigung fachlicher sowie lokal- und branchenspezifischer Besonderheiten, wie z.B. eine Ortsgebundenheit von Wirtschaftszweigen, die Ihre Tätigkeiten oder Erweiterungen nicht verlagern können.
 - Für eine fachlich sinnvolle Umsetzung bedarf es klarer Begrifflichkeiten und einer konkreten Planung mit systematischer Betrachtung der lokalen Gegebenheiten, Koordination und einem stichfesten Maßnahmenkatalog im gegenseitigen Austausch mit Unternehmen und Gemeinden.
6. Zusätzlich sollte untersucht werden, ob Vorgänge der Wiederherstellung nicht durch Umsetzung von anderweitig veranlassten Ausgleichsmaßnahmen beispielsweise im Zusammenhang mit Vorhaben der Industrie und der Rohstoffgewinnung sinnvoll unterstützt werden könnten.
- Die Verordnung schließt die Umsetzung anderweitig veranlasster Ausgleichsmaßnahmen nicht aus, entscheidend ist nur, dass diese Maßnahmen das Ziel der Wiederherstellung von Lebensräumen unterstützen. Ziel sollte hier ein gut praktikables Gesamtkonzept sein, um sich widersprechende Maßnahmen auszuschließen und Anreize zu schaffen, Synergien zu heben (bspw. auch durch Berücksichtigung von Maßnahmen im Rahmen von Ökokonten).
7. Für alle aktiven Unternehmen ist wesentlich, dass sie weiterhin Erschließungen und Flächeninanspruchnahmen vornehmen können, die für die Fortführung und Sicherstellung des laufenden Betriebes notwendig sind. Damit verbundene Eingriffe sind bereits nach nationalem Recht in vollem Umfang zu kompensieren und temporär betroffene Flächen sind wiederherzustellen. Dies muss auch im Zusammenhang mit Anforderungen zur Wiederherstellung von Lebensräumen und Habitaten in Anwendung der WVO berücksichtigt werden.
- Die „Wiederherstellung“ in der WVO beschreibt den Prozess als aktive oder passive Unterstützung der Erholung eines Ökosystems zur Verbesserung seiner Struktur und Funktionen mit dem Ziel, die biologische Vielfalt und die Widerstandsfähigkeit der Ökosysteme zu erhalten oder zu verbessern bis hin zu einem guten Zustand.

- Die Eingriffskompensation zielt auf eine vollständige Beseitigung erheblicher Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und soll beeinträchtigte Funktionen wieder herstellen. Die Rekultivierung / Wiedernutzbarmachung einer vorübergehend beanspruchten Fläche ist der Wiederherstellung nach WVO gleichzusetzen, da die Rekultivierung die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts nach der Inanspruchnahme der Fläche wieder herstellt und damit dem Grunde nach den Zielen der WVO dient.
 - In Artikel 14 (16) c) über die Erstellung der Wiederherstellungspläne ist festgehalten, dass *„Mitgliedstaaten die unterschiedlichen Situationen in diversen Regionen im Zusammenhang mit sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen, regionalen und lokalen Besonderheiten und der Bevölkerungsdichte berücksichtigen“* können. Hier stellt sich die Frage, wie weitreichend dies interpretiert wird und in welchem Maße die Unternehmen die Möglichkeit erhalten, Ihre Aktivitäten bei der Ausgestaltung der Maßnahmenpläne berücksichtigen zu lassen.
8. In Kapitel II, Artikel 4, (10) WVO ist vermerkt, dass die Vernetzung von Lebensraumtypen in der Bewertung mitberücksichtigt wird. Unklar ist, welche Kriterien eine Vernetzung erfüllen muss, bzw. wie die Bewertung erfolgen wird.

„Bei den Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Absätzen 1 und 4 wird die Notwendigkeit einer besseren Vernetzung zwischen den in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen berücksichtigt und den ökologischen Erfordernissen der in Absatz 7 genannten Arten, die in diesen Lebensraumtypen vorkommen, Rechnung getragen.“

9. Die Umsetzung der Verordnung darf **zu keinen Konflikten mit der Rohstoffgewinnung und -versorgung führen**. Der langfristigen Sicherung von Rohstoffen sollte aufgrund ihrer Standort-Gebundenheit ein besonderer Schutz bei der Erstellung der Pläne eingeräumt werden.
- Es sollte beachtet werden, dass im Zuge der Wiedernutzbarmachung von Rohstoffgewinnungsflächen hochwertige Biodiversitätsstrukturen entstehen. Durch die Rekultivierung bzw. Renaturierung kann ein guter Zustand der genutzten Flächen erreicht werden.
 - Bei der Umsetzung der WVO sollte festgehalten werden, dass die Rohstoffgewinnung im öffentlichen Interesse ist und der Versorgungssicherheit dient (siehe dazu bspw. den Leitfaden der Europäischen Kommission zur Rohstoffgewinnung durch die NEEI unter Berücksichtigung der Anforderungen an Natura-2000-Gebiete).

Die Industrieunternehmen sollten daher unbedingt in die Erstellung des nationalen Wiederherstellungsplans eingebunden werden. Sofern Ziele der Wiederherstellung auf Flächen bezogen werden, die bspw. Gegenstand der Rekultivierung durch die Rohstoffindustrie sind, muss sichergestellt sein, dass die für sie verbindlichen Vorgaben zur Herstellung, Sicherung und Rekultivierung / Wiedernutzbarmachung ihrer Flächen ohne weitere Restriktionen erfüllt werden können.

10. Das Vorgehen zur Erstellung der Wiederherstellungspläne und der Beteiligung der Industrie sollte zentralisiert auf **Bundesebene** organisiert werden und nicht mit dezentralen unterschiedlichen Vorgehensweisen der Bundesländer oder Kommunen föderal zersplittert werden.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

Redaktion

Herr Louis Brutschin
Referent Umwelt, Technik und Nachhaltigkeit
T: +49 30 20281604
l.brutschin@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 2053