Paul-Bastian Nagel

Pläne und Projekte im Einklang mit Natura 2000

Die Mitgliedsstaaten der EU haben sich mit der FFH-Richtlinie von 1992 (Richtlinie 92/43 EWG) verpflichtet, das europäische ökologische Netz Natura 2000 mit seinen wertvollen Lebensraumtypen und Arten (kurz: Schutzgüter) zu erhalten. Für die einzelnen Gebiete wurden dazu konkrete Erhaltungsziele formuliert. Die in den Erhaltungszielen genannten Schutzgüter im Natura 2000-Gebiet werden maßgeblich über freiwillige und geförderte Maßnahmen in ihrem günstigen Erhaltungszustand erhalten oder wiederhergestellt. Das sogenannte Verschlechterungsverbot nach Artikel 6 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) verlangt daher, dass genehmigungs- und anzeigepflichtige Vorhaben wie Infrastrukturprojekte, Baugebiete oder Einzelvorhaben auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des jeweiligen Natura 2000-Gebietes zu prüfen sind. Diese Verträglichkeitsprüfung ist damit ein zentrales Instrument zum Schutz der Naturschätze in den Natura 2000-Gebieten.

Mit seinen weit über 700 Natura 2000-Gebieten (FFH-Gebiete und Europäische Vogelschutzgebiete) umfasst das Natura 2000-Netz in Bayern über 800.000 Hektar und damit etwa 11,4 % der Landesfläche.

Wenn Straßen, Schienen oder Stromleitungen geplant, Baugebiete für Gewerbe oder Siedlungen ausgewiesen oder landwirtschaftliche Betriebshallen gebaut werden, können Arten und Lebensraumtypen in den Natura 2000-Gebieten betroffen sein. Neben Bauarbeiten, vorübergehenden oder dauerhaften Überbauungen und Nutzungsänderungen, können auch indirekte Auswirkungen wie Stoffeinträge oder Veränderungen des Grundwasserspiegels zu erheblichen Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele eines Natura 2000-Gebietes führen.

Bei diesen – und zahlreichen weiteren denkbaren – Vorhaben, Planungen und Maßnahmen sind Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele eines Natura 2000-Gebietes nicht von vornherein auszuschließen. Daher sind Pläne und Projekte, die ein Natura 2000-Gebiet einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen zu überprüfen.

FFH-Verträglichkeitsprüfung

Die Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Schutzgüter in Natura 2000-Gebieten ist nach Artikel 6 der FFH-RL verboten. Demnach muss sichergestellt werden, dass sich die ökologischen Lebensgrundlagen der zu schützenden Tier- und Pflanzenarten sowie der Zustand der Lebensraumtypen im Gebiet nicht verschlechtern. Diese europäische Regelung ist in den §§ 33 und 34 im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) verankert. Das Verschlechterungsverbot bezieht sich auf die Lebensraumtypen und Arten, die in Bayern nach der Bayerischen Natura 2000-Verordnung und den »Vollzugshinweisen zur gebietsbezogenen Konkretisierung der Erhaltungsziele der Bayerischen Natura 2000-Gebiete« für jedes einzelne Gebiet festgelegt wurden. Das Verfahren, mit dem die Vereinbarkeit eines Projektes oder Planes mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebietes beurteilt wird, heißt FFH-Verträglichkeitsprüfung.

In der Planungspraxis ist dem vollumfänglichen Prüfverfahren eine Vorprüfung – auch Verträglichkeitsabschätzung genannt – vorgeschaltet. Hier wird geklärt, ob ein Vorhaben maßgebliche Bestandteile eines Natura 2000-Gebietes erheblich beeinträchtigen kann. Wird eine Beeinträchtigung

vorab ausgeschlossen, steht der Projektverwirklichung aus Sicht des europäischen Gebietsschutzrechts nichts entgegen. Die Vorabschätzung dient somit der Vereinfachung des Verfahrens bei Fallgestaltungen, für die eine Betroffenheit des Schutzzwecks und der Erhaltungsziele eines Natura 2000-Gebietes auf Grundlage der vorliegenden Informationen sicher ausgeschlossen werden kann.

Werden jedoch maßgebliche Beeinträchtigungen festgestellt oder zumindest nicht sicher ausgeschlossen, ist eine FFH-Verträglichkeitsprüfung erforderlich. Hier kommt es entscheidend auf die Wirkungen des Vorhabens einerseits und die Empfindlichkeit der prüfrelevanten Arten und Lebensraumtypen andererseits an. Bestimmte Lebensraumtypen sind zum Beispiel gegenüber Stickstoffeinträgen empfindlicher als andere. Windenergieanlagen oder Fernleitungen können den Erhaltungszielen eher in Vogelschutzgebieten mit kollisionsgefährdeten Arten entgegenstehen als in FFH-Gebieten, die dem Schutz bodengebundener Tierarten dienen. Es kommt also stets auf den Einzelfall an.

Wenn die Summe der Bagatellen erheblich wird

Lebensraumtypen und Arten in den Natura 2000-Gebieten unterliegen ständigen Veränderungen. Durch Flächeninanspruchnahmen, Funktionsverluste durch Zerschneidungen oder andere Eingriffe sowie durch Stoffeinträge oder Veränderungen des Grundwasserspiegels kann der Erhaltungszustand der Schutzgüter bereits beeinträchtigt sein. In diesem Fall kann mit jedem weiteren Eingriff eine weitere Verschlechterung des Erhaltungszustandes verbunden sein. Neben bereits bestehenden Vorbelastungen sind daher auch sämtliche weiteren Pläne und Projekte, die eine gewisse Planungsreife aufweisen, bei der Beurteilung der Erheblichkeit zu berücksichtigen.

Diese sogenannte Summationsprüfung ist aufgrund der Datenlage, des langen Betrachtungszeitraumes und der Empfindlichkeit der Schutzgüter eine der größten Herausforderungen der Verträglichkeitsprüfung. Gleichzeitig kommt ihr eine immer größere Bedeutung zu, wenn es darum geht, die Verträglichkeit eines Projektes mit dem Schutzzweck und den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebietes realistisch zu bewerten.

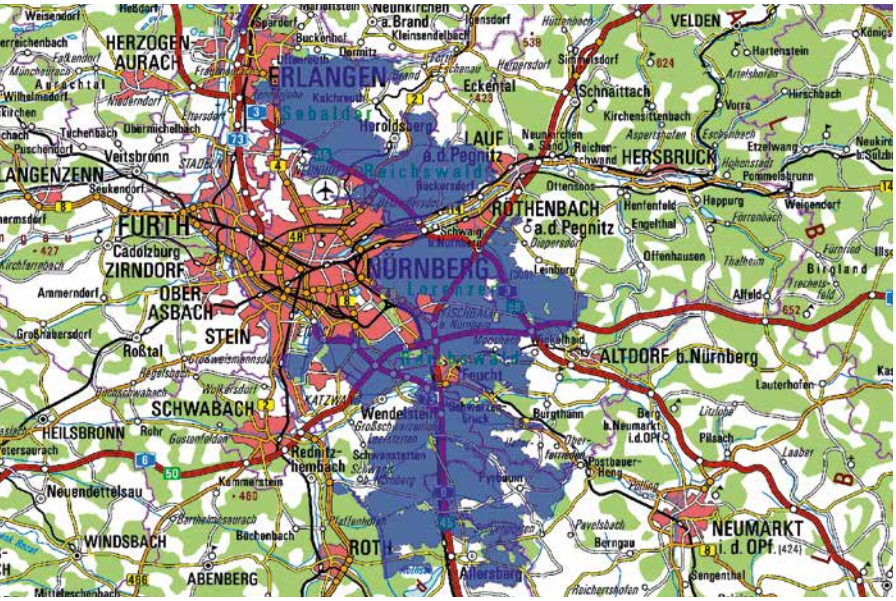

Abbildung 1
Im Nürnberger Reichswald, Europäisches Vogelschutzgebiet (DE-6533-471), gibt es mit den direkt angrenzenden Stadtgebieten Nürnberg und Erlangen im Osten sowie kreuzenden Autobahnen bereits einen hohen Nutzungsdruck. Nach Meldung des Gebietes wurde für verschiedene Projekte und Pläne die FFH-Verträglichkeit abgeschätzt beziehungsweise geprüft: Etwa für eine Wasserleitung, die Erweiterungen einer Kompostanlage und eines Sandabbaus sowie die Ausweisung eines Industriegebietes (Datengrundlage: FIS-Natur).

Um die Wirkungen eines Planes oder Projektes auf die Erhaltungsziele eines Natura 2000-Gebietes beurteilen zu können, sind in erster Linie die vorhandenen Datengrundlagen wie die Bayerische Natura 2000-Verordnung mit den Erhaltungszielen (inklusive der Vollzugshinweise zu gebietsbezogen konkretisierten Erhaltungszielen), die Standarddatenbögen zu den einzelnen Natura 2000-Gebieten, die Artenschutz- und Biotopkartierungen und die sukzessive vorliegenden Managementpläne für das Natura 2000-Gebiet heranzuziehen. Es empfiehlt sich, die für eine sichere Beurteilung notwendige Sachverhaltsanalyse mit der zuständigen Naturschutzbehörde abzustimmen. Reicht die vorhandene Datenlage nicht aus oder handelt es sich um komplexe Pläne und Projekte, sind weitergehende Bestandserfassungen zu veranlassen und mögliche Auswirkungen der geplanten Projekte auf die Entwicklung dieser Bestände zu ermitteln. Dies ist Aufgabe des Projektträgers. Dabei müssen auch Vorbelastungen und mögliche Beeinträchtigungen anderer Pläne und Projekte in die Bewertung der Projektauswirkungen auf die Schutzgüter des Gebietes einbezogen werden. Das heißt, es wird die Summationswirkung aller Vorhaben beurteilt.

Schadensbegrenzende Maßnahmen können die Auswirkungen eines Vorhabens verhindern oder minimieren. Entscheidend ist, dass diese di-

rekt am Vorhaben ansetzen und von Beginn an wirksam sind. So können etwa breite Brückenquerschnitte entlang von Gewässern mit Auwaldbändern Wanderkorridore erhalten und Regenrückhalte- und Absetzbecken die Belastung durch Straßenabwässer reduzieren. Nicht zulässig wäre es jedoch, für die Beeinträchtigung einer Pfeifengraswiese (Lebensraumtyp 6410) durch Stickstoffeinträge an anderer Stelle eine neue Pfeifengraswiese zu entwickeln. Dies wäre keine Maßnahme zur Schadensbegrenzung, da die schädlichen Auswirkungen weder verringert noch verhindert werden. Darüber hinaus ist nicht sichergestellt, dass sich der Lebensraumtyp bis zur Projektverwirklichung auf der geplanten Fläche erfolgreich etabliert. In diesem Fall müssten also die Stickstoffeinträge in den Lebensraumtyp reduziert werden, um eine erhebliche Beeinträchtigung zu vermeiden.

Projekte oder Pläne sind unzulässig, wenn auf Grundlage der gutachterlichen Untersuchungen und unter Berücksichtigung vorhabenbezogener Maßnahmen zur Schadensbegrenzung nicht ausgeschlossen werden kann, dass von ihnen erhebliche Beeinträchtigungen des Natura 2000-Gebietes ausgehen. Diese sogenannte FFH-Verträglichkeitsuntersuchung wird durch den Träger des Projektes in Auftrag gegeben. Die Bewertung des Vorhabens erfolgt in der Regel durch die stellungnehmende Naturschutzbehörde anhand eines qualifizierten Gutachtens.

Ausnahmeverfahren

Hat ein Projekt oder Plan trotz aller ergriffenen schadensvermeidender oder -begrenzender Maßnahmen weiterhin erhebliche Beeinträchtigungen der Schutzgüter in einem Natura 2000-Gebiet zur Folge, kann das Vorhaben nur weiter verfolgt werden, wenn die Ausnahmevoraussetzungen nach § 34 Absatz 3–5 BNatSchG erfüllt sind. Daran sind zwei Bedingungen geknüpft: Die Alternativenprüfung sowie das Vorliegen zwingender Gründe überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art.

Zentral ist dabei die Alternativenprüfung mit dem Ziel, räumliche und technische Projekt-, Plan-, Standort- oder Ausführungsalternativen gegeneinander abzuwägen und zu bewerten. Dabei gilt, dass hierdurch die Planungsziele nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden, sondern dass es sich um zumutbare Alternativen handelt.

Da im Ausnahmeverfahren notwendigerweise erhebliche Beeinträchtigungen vorliegen, sind Maßnahmen zur Kohärenzsicherung verpflichtend durchzuführen. Diese Maßnahmen sollen den funktionalen Zusammenhang des Schutzgebietsnetzes aufrechterhalten. Die Anforderungen an die Umsetzung von Kohärenzsicherungsmaßnahmen sind im Vergleich zu den Anforderungen an eine Schadensbegrenzungsmaßnahme zeitlich und räumlich gelockert. Sie sollen vorrangig im oder im engeren Umfeld des betroffenen Natura 2000-Gebietes durchgeführt werden. Ist dies nicht möglich, so können diese Maßnahmen auch im selben Naturraum umgesetzt werden, also auch außerhalb des betroffenen Natura 2000-Gebietes. Sie müssen auch nicht zwingend zum Zeitpunkt des Eingriffs wirksam sein. Allerdings müssen sie den betroffenen Lebensraumtyp oder die betroffenen Art adressieren. Kohärenzsicherungsmaßnahmen können zugleich zum

Schadensbegrenzende Maßnahmen als Projektmodifikationen

Sogenannte schadensbegrenzende Maßnahmen sollten im Planungsprozess frühzeitig berücksichtigt werden, da die Auswirkungen des Vorhabens so im günstigsten Fall unterhalb der Erheblichkeitsschwelle liegen. Dies vereinfacht das weitere Verfahren deutlich, da zum Beispiel die Prüfung zumutbarer Alternativen entfallen kann.

Sind Schutzgüter des Natura 2000-Gebiets dennoch erheblich betroffen, kann der Bedarf an sogenannten Kohärenzsicherungsmaßnahmen im Ausnahmeverfahren deutlich reduziert werden. In der Planungspraxis können bereits Auflagen wie Bauzeitenfenster, beschränkter Baumaschineneinsatz, festgesetzte Tabuflächen oder kleinräumige Modifikationen des Vorhabens viel zum Schutz von Arten und Lebensraumtypen in Natura 2000-Gebieten beitragen. Der Integration der Auflagen in die Bau- und Betriebsabläufe kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu.

Alternativen vor dem Ausnahmeverfahren

Die Alternativen sind erst im Zuge des Ausnahmeverfahrens zu prüfen. In der Praxis werden die räumlichen und technischen Alternativen allerdings häufig schon bei der Planung berücksichtigt. Sie helfen, erhebliche Beeinträchtigung bereits im Projektdesign zu vermeiden und erleichtern das Verfahren.

Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses

Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses können dann angeführt werden, wenn die fraglichen Eingriffe dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Für Vorhaben zur Sicherung oder Verbesserung des Hochwasserschutzes, des Objektschutzes oder der Energieversorgung kann in der Regel ein öffentliches Interesse geltend gemacht werden.

Explizit können auch Gründe sozialer und wirtschaftlicher Art für eine Ausnahme angeführt werden. Denn es kommt entscheidend darauf an, ob das öffentliche Interesse an der Umsetzung des Projektes das Interesse am Schutz des europäischen Gebietsnetzes überwiegt. Dies lässt sich nur durch eine einzelfallbezogene Gegenüberstellung der Belange klären. Sofern beispielsweise sogenannte prioritäre Lebensraumtypen oder Arten betroffen sind – gemeint sind Arten, für die Europa aufgrund ihrer natürlichen Verbreitung eine besondere Verantwortung trägt – gelten als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses zunächst nur solche, die im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit oder den maßgeblichen günstigen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt stehen.

Kohärenzsicherung als Zulassungsvoraussetzung im Ausnahmeverfahren

In der Planungspraxis erfolgt die Kohärenzsicherung in der Regel im oder unmittelbar neben dem betroffenen Schutzgebiet oder direkt angrenzend an ein anderes Natura 2000-Gebiet.

Bestimmte Lebensraumtypen, beispielsweise Kalktuffquellen oder lebende Hochmoore, sind jedoch aufgrund ihrer besonderen Standortanforderungen oder ihrer langen Entwicklungszeit nicht wiederherstellbar. Kann eine Kohärenzsicherung (inklusive der Meldung von Gebietsalternativen) nicht erfolgen, kann es auch keine Zulassung eines Projektes oder Planes geben.

Paul-Bastian Nagel
Jahrgang 1985

Studium der Umweltwissenschaften und Umweltplanung in Oldenburg und Berlin. Von 2011 bis 2014 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Umweltprüfung und Umweltplanung an der Technischen Universität Berlin. In dieser Zeit in Unterstützung für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Referat Windenergie und Wasserkraft tätig. Seit 2014 an der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftsplanung (ANL).

+49 8682 8963-47
paul-bastian.nagel@anl.bayern.de

Beispiel als Kompensationsmaßnahmen nach der nationalen Eingriffsregelung dienen.

Die Europäische Kommission wird von den Mitgliedsstaaten über die getroffenen Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz unterrichtet. Maßnahmenflächen, die außerhalb von Natura 2000-Gebieten liegen, werden der Kommission nachgemeldet.

Fazit

Die Verträglichkeitsprüfung für Natura 2000-Gebiete basiert auf dem Grundsatz des allgemeinen Vorsorgeprinzips und stellt sicher, dass bei Projekten und Plänen das Verschlechterungsverbot der FFH-Richtlinie eingehalten und beachtet wird. Das Verfahren sichert so den funktionalen Zusammenhang des Schutzgebietsnetzes und den günstigen Erhaltungszustand der Arten und Lebensraumtypen. Es stellt damit ein Kerninstrument dar, mit dem die Lebensraumtypen sowie Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse (Anhänge I und II der FFH-Richtlinie) sowie der Europäischen Vogelarten (Anhang I der VS-RL sowie Zugvogelarten) in Europa bewahrt werden können.

Durch die einzelnen Prüfschritte fungiert die FFH-Verträglichkeitsprüfung als naturschutzrechtliches Steuerungsinstrument in Zulassungs- und Genehmigungsverfahren zur Realisierung von Vorhaben in und unmittelbar neben Natura 2000-Gebieten. Es hilft dabei, Vorhaben so auszugestalten, dass die maßgeblichen Gebietsbestandteile möglichst wenig betroffen sind.

Mehr

www.stmuv.bayern.de/themen/naturschutz/biodiversitaet/natura2000/verordnung.htm

www.lfu.bayern.de/natur/natura_2000/ffh/erhaltungsziele/index.htm

Zitiervorschlag

Nagel, P.-B. (2017): Pläne und Projekte im Einklang mit Natura 2000. – ANLiegen Natur 39(2): 143–146, Laufen; www.anl.bayern.de/publikationen.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Anliegen Natur

Jahr/Year: 2017

Band/Volume: 39_2_2017

Autor(en)/Author(s): Nagel Paul-Bastian

Artikel/Article: Pläne und Projekte im Einklang mit Natura 2000 143-146