

Rechtliche Grundlagen und Herausforderungen der Renaturierungsverordnung¹⁾)

Die VO über die Wiederherstellung der Natur gibt dem EU-Naturschutzrecht nach über 30 Jahren wieder neue Impulse und hat bereits im Vorfeld ihrer Kundmachung für einiges an Aufsehen gesorgt. Mit ihr werden erstmals verbindliche Zielpfade für die Gesamtlandschaft festgelegt. Dabei verfolgt sie einen integrativen Ansatz und versucht die Wiederherstellung sämtlicher Flächen zu erreichen. In zahlreichen Punkten wird an das Regime der FFH- und Vogelschutz-RL angeknüpft, wobei diese zT durch weiterreichende Vorgaben ergänzt werden. Für gewisse Ökosysteme, etwa Städte oder landwirtschaftliche Flächen, werden erstmals Biodiversitätsziele festgelegt.

Lea Vouk/Daniel Ennöckl

- I. Biodiversitätskrise als Handlungsmotiv
- II. Ablauf des Rechtsetzungsverfahrens
- III. Struktur der Renaturierungs-VO
- IV. Wiederherstellungspflichten
 - A. Allgemeine Bestimmungen
 - B. Wiederherstellungsziele und -pflichten
- V. Nationaler Wiederherstellungsplan
- VI. Überwachung und Berichterstattung
- VII. Schlussbemerkungen

I. Biodiversitätskrise als Handlungsmotiv

Der WWF zieht jedes Jahr Bilanz in Bezug auf den Arten- schutz und kürt die Gewinner:innen und Verlierer:innen des Tierreichs. Im vergangenen Jahr fanden sich unter den Verlierer:innen etwa der Borneo-Elefant, sämtliche Korallenarten aber auch weniger exotische Arten wie der ua in Österreich vorkommende Westeuropäische Igel.²⁾ Sie stehen stellvertretend für eine Million der geschätzt sechs bis neun Millionen Arten auf der Welt, die vom Aussterben bedroht sind und 11 000 bis 58 000 Spezies die jährlich für immer von der Erdkugel verschwinden.³⁾

Die Artenvielfalt auf der Welt wurde zwar bereits zuvor in fünf großen Massensterben drastisch reduziert und kam danach jedes Mal wieder zurück.⁴⁾ Jedoch unterscheidet sich das gegenwärtige sechste Massensterben der Arten von den bisherigen in einem wesentlichen Punkt – Ursache sind diesmal der Mensch und seine Lebensweise.⁵⁾ Während die letzten fünf natürliche Ursachen wie Vulkanausbrüche und Asteroideneinschläge hatten, greift nun der Mensch in einem Ausmaß in die Natur ein, die dazu führt, dass die Aussterberate heute mindestens zehn bis hundert Mal über der durchschnittlichen Rate der letzten 10 Millionen Jahre liegt. Zum Teil wird sogar davon

ausgegangen, dass sie über dem Tausendfachen liegt.⁶⁾

Die Integrität der Biosphäre ist eine der neun planetaren Belastbarkeitsgrenzen und ist längst überschritten.⁷⁾ Die biologische Vielfalt und intakte Ökosysteme stabilisieren das Erdsystem und sind als CO₂-Speicher wichtige Verbündete im Kampf gegen den Klimawandel. Darüber hinaus tragen sie zur Wasserregulierung, zu sauberer Luft, zur Ernährungssicherheit, zur

1) Der Beitrag beruht auf einem Vortrag von Univ.-Prof. Dr. Daniel Ennöckl, LL.M. v 19.03.2025 im Rahmen eines Seminars des ÖWAV zum Thema „Renaturierung aus rechtlicher Sicht“. Die Verschriftlichung stammt von Mag.^a Lea Vouk.

2) WWF, Gewinner und Verlierer 2024, <https://www.wwf.de/2024/dezember/gewinner-und-verlierer-2024>.

3) Dirzo/Young/Galetti/Caballos/Isaac/Collen, Defaunation in the Anthropocene, Science Vol 345, 401.

4) Ennöckl, Die letzten ihrer Art, juridikum 2024, 126 (126) mwN.

5) Vgl. etwa Gee, Eine (sehr) kurze Geschichte des Lebens (2022) 89 ff.

6) Böhning-Gaese/Bauer, Vom Verschwinden der Arten – Der Kampf um die Zukunft der Menschheit (2023) 16.

7) Richardson et al, Earth beyond six of nine planetary boundaries, Science Advances Vol 9, 37.

Vorbeugung von Krankheiten, zur Katastrophenvorsorge und zum Katastrophenschutz bei.⁹⁾

Unser Überleben auf der Erde hängt daher entscheidend von der Artenvielfalt ab.⁹⁾ Gelingt es der Menschheit nicht, ihren Einfluss auf den Biodiversitätsverlust umzukehren, wird über kurz oder lang auch der Mensch selbst bedroht. Soll nicht auch unsere Spezies auf der Liste der Verlierer:innen des WWF aufscheinen, ist es höchste Zeit, die Biodiversitätskrise aufzuhalten.

Das hat auch die EU-Kom erkannt, als sie den Erhalt und die Wiederherstellung von Ökosystemen und der Biodiversität als Kernziele des Grünen Deals der EU festlegte.¹⁰⁾ Eine Konkretisierung erfuhren diese Ziele mit der Biodiversitätsstrategie für 2030 der EU-Kom, die auch Unterstützung durch die beiden EU-Gesetzgeber fand.¹¹⁾ Darin verpflichtet sich die EU unter anderem bis 2030 zu einem gesetzlichen Schutz von mindestens 30% der Landfläche und 30% der Meeresgebiete, zur Schaffung eines echten transeuropäischen Naturschutznetzes, zu strengerem Schutz in mindestens einem Drittel der Schutzgebiete der EU sowie zu ihrer wirksamen Bewirtschaftung, zur Festlegung klarer Erhaltungsziele und -maßnahmen und einer angemessenen Überwachung.¹²⁾ Als eine der vierzehn zentralen Verpflichtungen ist vorgesehen, bis 2021 rechtlich verbindliche Ziele für die Wiederherstellung der Natur vorzuschlagen.¹³⁾ Dies ist insbesondere erforderlich, weil sich der bisherige naturschutzrechtliche Rechtsrahmen, allen voran die Vogelschutz-¹⁴⁾ und Fauna-Flora-Habitat-RL (FFH-RL),¹⁵⁾ als nicht ausreichend erwiesen hat, um die unverbindlichen Ziele der Biodiversitätsstrategie für 2020¹⁶⁾ zu erreichen und den Biodiversitätsverlust aufzuhalten, geschweige denn umzukehren.¹⁷⁾ So befindet sich die überwiegende Mehrheit, nämlich 81%, der durch die FFH-RL geschützten Lebensraumtypen in einem unzureichenden oder schlechten Zustand.¹⁸⁾ Ähnlich schlecht steht es um 63% der 1389 durch die FFH-RL geschützten Arten.¹⁹⁾ Auch die Populationstrends der durch die Vogelschutz-RL geschützten Vogelarten sind rückläufig.²⁰⁾ Besonders bemerkenswert ist der immer noch extrem hohe Anteil jener Lebensraumtypen und Arten, deren Zustand nach wie vor unbekannt ist. Bei den im Meer lebenden Arten beträgt er knapp 60%.²¹⁾ Es ist daher davon auszugehen, dass es um die Lage der Natur noch schlechter steht, als es die Daten vermuten lassen.²²⁾ Als größte Belastung für Lebensräume und Arten konnte die Kom die Land- und Forstwirtschaft, gefolgt von der Verstädterung, Veränderungen im Wasserhaushalt, Umweltverschmutzungen, illegalen Tötungen, energiebedingten Beeinträchtigungen, vor allem durch Wasserkraftanlagen, sowie invasiven gebietsfremden Arten identifizieren. Künftig ist damit zu rechnen, dass auch der Klimawandel Lebensräume noch stärker strapazieren wird.²³⁾ Ein ganz ähnliches Bild zeigt auch der aktuelle WWF-Statusbericht-Biodiversität für den Zustand der Natur in Österreich.²⁴⁾

Diese Zahlen verdeutlichen recht eindeutig, dass die EU und ihre MS die Ziele der Biodiversitätsstrategie 2020 verfehlt haben und es verstärkter Anstrengungen für den Arten- und Lebensraumschutz bedarf.²⁵⁾ Das gilt insbesondere dann, wenn die EU ihre in der Biodiversitätsstrategie für 2030²⁶⁾ angestrebte Vorreiter:innenrolle in Sachen globaler Biodiversitätschutz einnehmen möchte und ihre internationalen Verpflichtungen erfüllen will. Denn auch die Staatengemeinschaft hat mittlerweile erkannt, dass es erhöhter Anstrengungen bedarf, um den Biodiversitätsverlust umzukehren, insbesondere, da es kein Staat geschafft hat, die sog Aichi-Biodiversitätsziele bis 2020 zu erreichen.²⁷⁾ Daher haben die 188 MS der UN-Biodiversitätskonvention²⁸⁾ bei der 15. Biodiversitätskonferenz im Dezember 2022 in Montreal, Kanada, die sog 30-30-30-Ziele beschlossen. Das die Konferenz abschließende Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework sieht vor, bis 2030 mindestens

8) Mitteilung der Kom an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. EU-Biodiversitätsstrategie für 2030. Mehr Raum für die Natur, 7, 9.

9) Böhning-Gaese/Bauer (FN 6) 5.

10) Vgl Punkt 2.1.7. der Mitteilung der Kom an das EP, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der europäische Grüne Deal, COM/2019/640 final.

11) Vgl Entschl EP v 09.06.2021 zu dem Thema „EU-Biodiversitätsstrategie für 2030: Mehr Raum für die Natur in unserem Leben“, ABI 2022/C/67/03; Schlussfolgerungen des Rats v 23.10.2020 zum Thema „Biologische Vielfalt – dringender Handlungsbedarf“, 11829/20.

12) EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, 6.

13) EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, 17.

14) RL 2009/147/EG, Vogelschutz-RL.

15) RL 92/43/EWG, Fauna-Flora-Habitat-RL.

16) Mitteilung der Kom an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020, KOM(2011)244 endg.

17) Bericht der Kom an das EP, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Der Zustand der Natur in der Europäischen Union. Bericht über den Zustand und die Trends von unter die Vogelschutz- und die Habitat-Richtlinie fallenden Lebensraumtypen und Arten für den Zeitraum 2013–2018, COM(2020) 635 final, 19 ff.

18) Bericht Der Zustand der Natur in der Europäischen Union, 9.

19) AaO, 10; vgl auch ErwGr 12.

20) AaO, 4 f.

21) AaO, 10.

22) AaO, 23.

23) Bericht Der Zustand der Natur in der Europäischen Union, 15 ff.

24) WWF, Statusbericht Biodiversität, <https://www.wwf.at/artikel/statusbericht-biodiversitaet/>.

25) Bericht Der Zustand der Natur in der Europäischen Union, 13 f.

26) Biodiversitätsstrategie für 2030, 23 ff.

27) Umweltbundesamt, Biodiversität, <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/naturschutz/biologischevielfalt#:~:text=Im%20Dezember%202022%20endet%20die,der%20Gesch%C3%A4digten%20C3%96kosysteme%20wiederhergestellt%20werden.>

28) Übereinkommen über die biologische Vielfalt, abrufbar unter https://treaties.un.org/doc/Treaties/1992/06/19920605%2008-44%20PM/Ch_XXVII_08p.pdf.

30% der weltweiten Land- und Meeresflächen sowie Binnengewässer unter effektiven Schutz zu stellen und 30% der geschädigten Ökosysteme wiederherzustellen.²⁹⁾

Vor diesem Hintergrund hat die EU im Juni 2024 die VO über die Wiederherstellung der Natur,³⁰⁾ auch EU-Renaturierungsgesetz³¹⁾ oder Nature Restoration Law, beschlossen und dem EU-Naturschutzrecht damit nach über 30 Jahren wieder neue Impulse gegeben.

II. Ablauf des Rechtsetzungsverfahrens

Trotz des klaren Handlungsbedarfs und der allseitigen Bekenntnisse zur Umkehr der Biodiversitätskrise³²⁾ glich das Rechtsetzungsverfahren der Renaturierungs-VO einer politischen Achterbahnhaftr. Ob das Nature Restoration Law beschlossen wird oder nicht, blieb bis zum Schluss unklar.

Am 22. Juni 2022 legte die Kom, wie in der Biodiversitätsstrategie für 2030 vorgesehen, einen – im Vergleich zur Endfassung wesentlich schlankeren und in vielen Punkten ambitionierteren – Vorschlag für eine VO zur Wiederherstellung der Natur vor.³³⁾ Darin begründete sie auch die Wahl der Verordnungsform damit, dass die bisherigen freiwilligen Ziele der EU-Biodiversitätsstrategie bis 2020³⁴⁾ mit den Natura 2000-RL nicht erreicht werden konnten und es daher eines legislativen Ansatzes mit klar definierten Zielvorgaben bedürfe. Aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit ließen sich die Ziele der Biodiversitätsstrategie für 2030 mit einer VO besser erreichen. Zum einen könnten die Wiederherstellungsziele und -pflichten im Verordnungstext präziser beschrieben werden, als das bei einer RL der Fall wäre. Andererseits bedarf eine VO keiner Umsetzung, womit die MS sofort mit Wiederherstellungsmaßnahmen beginnen könnten.³⁵⁾ Aufgrund der drängenden Lage erscheint diese Rechtsaktwahl nachvollziehbar. Inhaltlich gleicht die Wiederherstellungs-VO dennoch einer RL, überlässt sie doch den MS mit den nationalen Wiederherstellungsplänen in wesentlichen Belangen das „Wie“ der Zielerreichung. Daher ist es auch zutreffend, die Wiederherstellungs-VO als „in eine Verordnung gekleidete Richtlinie“³⁶⁾ zu qualifizieren.

Doch nicht nur die Wahl des Rechtsaktyps VO wurde im Rechtsetzungsverfahren kritisiert. Schon zu Beginn waren einige Startschwierigkeiten zu verzeichnen. So kritisierten der Ausschuss der Regionen,³⁷⁾ der Wirtschafts- und Sozialausschuss³⁸⁾ sowie einige nationale Parlamente³⁹⁾ den Verordnungsentwurf in wesentlichen Punkten. Vorgebracht wurde etwa, dass der Entwurf gegen das Subsidiaritätsprinzip verstöße, die vorgesehenen Zielsetzungen unerreichbar seien und gestrichen werden sollten oder, dass die enthaltenen Maßnahmen für die Landwirtschaft untragbar seien. Auch im zuständigen Umweltrat wurden zahlreiche Änderungen vorgeschlagen, etwa die nun in der Endfassung enthaltenen Ausnahmebestimmungen für

Infrastruktur für erneuerbare Energien oder die Landesverteidigung. Dennoch wurde – trotz sieben Enthaltungen, darunter jene Österreichs – die erforderliche doppelt qualifizierte Mehrheit erreicht.⁴⁰⁾

Im EP verliefen die Abstimmungen denkbar knapp. Die befassten Ausschüsse – jener für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI-Ausschuss) als federführender Ausschuss und die Ausschüsse für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung⁴¹⁾ sowie jener für Fischerei⁴²⁾ als assoziierte Ausschüsse – verwehrten dem Entwurf⁴³⁾ ihre Unterstützung. Im ENVI-Ausschuss konnte mit 44 zu 44 Stimmen keine Mehrheit gefunden werden, weshalb dem EP die Ablehnung des Verordnungsentwurfs vorgeschlagen wurde.⁴⁴⁾ Das Parlament stimmte allerdings mit knapper Mehrheit gegen den Vorschlag des ENVI-Ausschusses und damit für die Renaturierungs-VO.⁴⁵⁾

29) Targets 2 und 3 der Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, abrufbar unter <https://www.cbd.int/doc/c/e6d3/cd1d/daf663719a03902a9b116c34/cop-15-l-25-en.pdf>.

30) VO (EU) 1991/2024; Wiederherstellungs-VO; Nennungen von Artikeln, ErwgGr oder Anhängen ohne Angabe eines Rechtsaktes beziehen sich auf die Wiederherstellungs-VO.

31) Zur Bezeichnung als „Gesetz“ siehe Reese, Das neue Renaturierungsgesetz der EU – Nun zur Umsetzung!, ZUR 2024, 449 (449).

32) Vgl ErwgGr 8 und 9.

33) Kom, Vorschlag für eine VO des EP und des Rates über die Wiederherstellung der Natur, COM(2022) 304 final, im Folgenden in FN abgekürzt mit IA.

34) Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020, KOM(2011)244 endg.

35) IA, 9.

36) Bußjäger, Die „Wiederherstellung der Natur“ und ihre Implementierung in österreichisches Recht, NR 2024, 234 (235).

37) Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen, COR 2022/04206, ABI 2023/C 157/38, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52022AR4206>.

38) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (COM(2022) 304 final – 2022/0195 (COD)), ABI 2023/C 140/46, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52021AE5504>.

39) Ihre Stellungnahmen sind abrufbar unter: [https://connectfolk.europarl.europa.eu/connefof/app/exp/COM\(2022\)0304](https://connectfolk.europarl.europa.eu/connefof/app/exp/COM(2022)0304).

40) Vgl Allgemeine Ausrichtung des Rats zum Vorschlag für eine VO über die Wiederherstellung der Natur, Dokument ST 10867 2023 INIT, 20.06.2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=consil%3AST_10867_2023_INIT.

41) Stellungnahme Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (24.05.2023), 2022/0195(COD), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0220_DE.html#_ftn1.

42) Stellungnahme des Fischereiausschusses (26.05.2023), 2022/0195(COD), [https://connectfolk.europarl.europa.eu/connefof/app/exp/COM\(2022\)0304](https://connectfolk.europarl.europa.eu/connefof/app/exp/COM(2022)0304)

43) Zum Entwurf gab es über 2000 Änderungsanträge, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2023-07-11-ITM-003_EN.html.

44) Bericht über den Vorschlag für eine VO des EP und des Rates über die Wiederherstellung der Natur, A9-0220/2023 des ENVI-Ausschusses v 28.06.2023, abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0220_DE.html#_ftn1.

45) Zu den Abstimmungsergebnissen: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2023-07-12-ITM-008-06_DE.html.

So kam es schließlich am 9. November 2023 zu Triloggesprächen zwischen EP, Rat und Kom. Am 22. November 2023 wurde im interinstitutionellen Verfahren eine vorläufige Einigung erzielt, die im Wesentlichen der finalen Fassung der Wiederherstellungs-VO entspricht.⁴⁶⁾

Trotzdem endete die Achterbahnhaltung rund um die Entstehung der Renaturierungs-VO noch nicht. Zwar stimmte das EP Ende Februar 2024 mehrheitlich⁴⁷⁾ für den Verordnungsentwurf.⁴⁸⁾ Bei der zweiten Abstimmung im Rat geriet das Vorhaben jedoch wieder ins Strudeln. Die erforderliche doppelt-qualifizierte Mehrheit konnte nämlich nur dank der im nationalen Verfassungsrecht umstrittenen⁴⁹⁾ Zustimmung der österreichischen Klimaschutzministerin Leonore Gewessler erreicht werden.⁵⁰⁾ Aus unionsrechtlicher Sicht ist die Renaturierungs-VO damit jedoch ohne weitere Probleme⁵¹⁾ zustande gekommen. Der Verordnungstext wurde am 29. Juli 2024 im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Zwanzig Tage später, am 18. August 2024, ist die VO über die Wiederherstellung der Natur gemäß ihres Art 28 in der gesamten EU in Kraft getreten.

III. Struktur der Renaturierungs-VO

Die Wiederherstellungs-VO gliedert sich in sechs Kapitel mit insgesamt 28 Artikeln. Ihnen werden ganze 91 Erwägungsgründe vorangestellt sowie sieben Anhänge angefügt.

Zu Beginn des Rechtsakts finden sich übergeordnete Ziele für die gesamte EU. Das erste Kapitel enthält darüber hinaus weitere allgemeine Bestimmungen, wie Regelungen zum Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen. Das zweite Kapitel konkretisiert die übergeordneten Unionsziele, indem Wiederherstellungsziele und -verpflichtungen der MS für verschiedene Arten von Ökosystemen, zB Land-, Küsten und Süßwasserökosysteme oder Meeresökosysteme, normiert werden.

Wie die Wiederherstellungsziele erreicht und welche Maßnahmen ergriffen werden, obliegt im Wesentlichen den MS. Zu diesem Zweck haben sie jeweils einen nationalen Wiederherstellungsplan zu erlassen. Bestimmungen dazu und zum Inhalt der nationalen Wiederherstellungspläne enthält das dritte Kapitel. In den letzten Kapiteln finden sich schließlich Regelungen zur Überwachung, zur Berichterstattung, zu delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten sowie Schlussbestimmungen.

Die Anhänge zur Wiederherstellungs-VO enthalten einerseits Kategorisierungen von Lebensräumen,⁵²⁾ eine Liste im Meer lebender geschützter Arten,⁵³⁾ diverse Biodiversitätsindikatoren⁵⁴⁾ und Beispiele für Wiederherstellungsmaßnahmen.⁵⁵⁾ Die Einteilung der Lebensraumtypen in Land-, Küsten und Süßwasserökosysteme im Anhang I der Renaturierungs-VO entspricht weitgehend jener, die Anhang I der FFH-RL vornimmt. Die Auflistung des Anhangs II zu Meeresökosystemen ist primär nach dem Europäischen

Naturinformationssystem (EUNIS) gestaltet. Die meisten der dort beschriebenen Lebensräume werden ebenfalls aus der FFH-RL bekannten Lebensräumen zugewiesen. Darüber hinaus kennt die Renaturierungs-VO im Bereich der Meeresökosysteme zahlreiche neue Lebensräume.⁵⁶⁾

IV. Wiederherstellungspflichten

A. Allgemeine Bestimmungen

Art 1 der Wiederherstellungs-VO⁵⁷⁾ beschreibt ihren Gegenstand und legt generelle Ziele des Rechtsakts fest. So soll sie zur Wiederherstellung von Ökosystemen, zu den Klimaschutzz Zielen, zur Klimawandelanpassung und zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen der EU, etwa dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt,⁵⁸⁾ beitragen. Als weitere zentrale Ziele sind im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens noch die Verwirklichung der Landdegradationsneutralität⁵⁹⁾ und die Verbesserung der Ernährungssicherheit⁶⁰⁾ hinzugekommen. Der zweite Abs der Bestimmung enthält die konkreteren Unionsziele bis 2030 mindestens 20% der Land- und mindestens 20% der

46) Der Text ist in englischer Sprache abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15907-2023-INIT/en/pdf>.

47) Die Wiederherstellungs-VO fand im EP eine Mehrheit von 329 Stimmen bei 275 Gegenstimmen und 24 Enthaltungen; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2024-02-27-VOT_EN.html?item=9.

48) EP, Ja zur Renaturierung von 20% der Land- und Meeresflächen der EU, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/2024-02-23/PR18078/parlament-ja-zur-renaturierung-von-20-der-land-und-meeresflachen-der-eu>.

49) Vgl Stangl, Zur Bindungswirkung der Länderstellungnahme zur Renaturierungs-VO, NR 2024, 249; Kopetzki, Europarecht: Das Neueste auf einen Blick, wbi 2024, 449 (449 f); Berger, Die unerträgliche Einheitlichkeit des Seins, juridikum 2024, 463; Huber, Die Erstattung einheitlicher Stellungnahmen der Länder, JRP 2024, 100.

50) Zum Abstimmungsergebnis siehe: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11308-2024-INIT/en/pdf>.

51) Trstenjak/Paulus, Europarechtliche Überlegungen zur Abstimmung Österreichs über die Renaturierungs-VO, NR 2024, 242.

52) Anhänge I und II.

53) Anhang III.

54) Anhänge IV, V und VI.

55) Anhang VII.

56) ZB MD431 durch makroskopische epigenetische biotische Strukturen gekennzeichneter Mischboden des küstenfernen Ostsee-Circalitorals, MC645 Schlickboden des unteren Schwarze Meer-Circalitorals, Austernbänke des Mittelmeer-Infralitorals, ME322 gemischte Kaltwasserkorallengemeinschaften auf Grobsediment des oberen atlantischen Bathyal.

57) Innerhalb des Abschnitts zu einem Artikel genannte Abs ohne Nennung eines Artikels beziehen sich auf Abs des in der jeweiligen Überschrift genannten Artikels.

58) ErwGr 3.

59) Allgemeine Ausrichtung des Rats der EU zum Vorschlag für eine VO des EP und des Rates über die Wiederherstellung der Natur vom 16. Juni 2023, ABI 10719/23.

60) Abänderungen des EP vom 12. Juli 2023 zu dem Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur (COM(2022)0304 – C9-0208 – 2022/1095(COD)), P9_TA(2023)0277.

Meeresfläche und bis 2050 alle Ökosysteme, die der Wiederherstellung bedürfen, mit Wiederherstellungsmaßnahmen abzudecken. Diese übergeordneten Unionsziele sollen erreicht werden, indem die VO einen Rahmen für wirksame und flächenbezogene Wiederherstellungsmaßnahmen der MS schafft. Diese werden im zweiten Kapitel der VO konkretisiert.

Der geografische Geltungsbereich wird im Art 2 beschrieben. Demnach sind vom örtlichen Anwendungsbereich die Hoheitsgebiete der MS inklusive der Küstengewässer, des Meeresbodens und des Meeresuntergrunds, in Bezug auf welche sie Hoheitsbefugnisse ausüben, erfasst. Auffallend ist, dass bereits zu Beginn des Rechtsetzungsverfahrens⁶¹⁾ die Beschränkung des Geltungsbereichs auf das europäische Hoheitsgebiet der MS hinzugekommen ist.⁶²⁾ Dies entspricht zwar Art 2 der FFH-RL, ist aber insofern bedauerlich, als die Biodiversitätsstrategie für 2030 die Überseegebiete der MS als wahre „Biodiversitäts-Hotspots“ hervorhebt, auf deren Schutz und Wiederherstellung ein besonderes Augenmerk gelegt werden sollte.⁶³⁾

Im Art 3 findet sich ein 24 Ziffern umfassender Katalog an Begriffsbestimmungen. Dabei wird bei zahlreichen Begriffen auf Legaldefinitionen aus anderen Rechtsakten des EU-Umweltrechts verwiesen. Etwa auf die FFH-RL bei den Begriffen „Habitat einer Art“ oder „günstiger Erhaltungszustand“. Bei den Begriffen „guter Zustand“, „günstige Gesamtfläche“ und „ausreichende Qualität des Habitats“ bzw „ausreichende Quantität des Habitats“ wird für die von Natura-2000 erfassten Lebensräume und Arten auf die FFH- und Vogelschutz-RL verwiesen. Der Begriff „guter Umweltzustand“ wurde aus der Meeresstrategie-Rahmen-RL⁶⁴⁾ übernommen, jener des „Beschleunigungsgebiet[s] für erneuerbare Energie“ aus der Erneuerbare-Energien-RL (EE-RL oder RED III).⁶⁵⁾ Begriffe zur Kategorisierung von Stadtgebieten, etwa die „Stadtzentren“ oder „kleinere Städte und Vororte“, entstammen der VO (EG) 1059/2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik.⁶⁶⁾ Gänzlich neu sind Legaldefinitionen zu Begriffen wie „Ökosystem“, „Wiederherstellung“, „sehr häufig und weit verbreiteter Lebensraumtyp“, „Bestäuber“, „heimische Baumart“, „frei fließender Fluss“ oder „Wiedervernässung von Moorböden“.

Der für den Rechtsakt zentrale Begriff ist jener der „Wiederherstellung“,⁶⁷⁾ der sich im Rechtsetzungsverfahren vor allem durch den Verweis auf die Wiederherstellungsziele des II. Kapitels und das Einfügen des Zwecks der Wiederherstellungsmaßnahmen („zur Verbesserung seiner Struktur und Funktion“) geändert hat. Wiederherstellung im Sinne der nun geltenden VO bezeichnet den Prozess der aktiven oder passiven Unterstützung der Erholung eines Ökosystems zur Verbesserung seiner Struktur und Funktion mit dem Ziel, die biologische Vielfalt und die Widerstandsfähigkeit der Ökosysteme zu erhalten oder zu verbessern,

indem die Wiederherstellungsziele der einzelnen Artikel erreicht werden. Der Begriff ist in erster Linie prozessbezogen zu verstehen.⁶⁸⁾ Die MS sind dazu verpflichtet, Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind die Wiederherstellungsziele der Art 4 bis 12 zu erreichen.⁶⁹⁾ Beim Verweis auf die Ziele des II. Kapitels fehlt allerdings jener auf die Wiederherstellungspflichten der Art 4 Abs 4 und 7 bzw Art 5 Abs 2 und 5. Da die materiellen Wiederherstellungspflichten der beiden Artikel im Initiativantrag noch in jenen Absätzen standen, auf die nunmehr verwiesen wird, ist aber eher von einem Redaktionsversehen auszugehen als von einer bewussten Ausklammerung dieser Verpflichtungen.⁷⁰⁾

B. Wiederherstellungsziele und -pflichten

1. Wiederherstellung von Land-, Küsten- und Süßwasserökosystemen und Wiederherstellung von Meeresökosystemen (Art 4 und 5)

Die Art 4 und 5 können als Kernbestimmungen des Rechtsakts bezeichnet werden. Sie verfolgen einen weitreichenden Ansatz zur Wiederherstellung von Land-, Küsten- und Süßwasser- sowie Meeresökosystemen und werden durch die übrigen Artikel ergänzt und zT konkretisiert. Von ihrer Systematik her sind sich der Art 4 und 5 ähnlich, weshalb hier hauptsächlich auf den für Österreich relevanteren Art 4 eingegangen wird.

Der Art 4 gliedert sich wie folgt: die Abs 1, 4, 7 und 17 sehen konkrete Wiederherstellungspflichten der MS vor. Die Abs 2, 3, 5, und 6 enthalten Ausnahmen zu den jeweils im vorherigen Absatz normierten Verpflichtungen bzw Klarstellungen zur Anwendung der Ausnahmebestimmung. Die Abs 8 bis 10 ergänzen die Wiederherstellungspflichten der Abs 1, 4 und 7. Die Abs 11 bis 16 befassen sich mit Verschlechterungsverboten, wobei die Abs 11 und 12 Verschlechterungs-

61) Allgemeine Ausrichtung des Rats vom 16. Juni 2023, ABI 10719/23.

62) Siehe allerdings die Bezugnahmen auf Gebiete in äußerster Randlage in den Art 14 Abs 16 lit c und Art 15 Abs 3 lit o und die Empfehlung in ErwGr 71, wo eine freiwillige Setzung von Wiederherstellungsmaßnahmen empfohlen wird.

63) EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, 6; vgl auch ErwGr 64 des IA.

64) RL 2008/56/EG; Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie.

65) RL (EU) 2018/2001; Erneuerbare Energien-RL.

66) VO (EG) Nr 1059/2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS).

67) Art 3 Z 3.

68) Quasem/Rehder, Naturwiederherstellung am Beispiel von Moorflächen, ZUR 2025, 3 (5).

69) Fellenberg, Anwendungsfragen rund um die Europäische Wiederherstellungs-VO, NVwZ 2025, 124 (125) mwN.

70) Vgl Hendrischke, Schutz von Ökosystemen nach Art 4 der VO über die Wiederherstellung der Natur, ZUR 2025, 150 (151); Allerdings sahen die Textvorschläge von Parlament und Rat noch einen expliziten Verweis auf das Ziel Lebensraumtypen neu zu etablieren vor.

verbote normieren und die folgenden Absätze Ausnahmen dazu enthalten. Die zahlreichen Ausnahmen und Abschwächungen sind großteils im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens hinzugekommen, was die Konsistenz der VO insgesamt schwächt.⁷¹⁾

a) Materielle Wiederherstellungspflichten

Art 4 Abs 1 verpflichtet die MS dazu, jene Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die Flächen der in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen, die sich nicht in einem guten Zustand befinden, in einen guten Zustand zu versetzen. Diese Typen von Land-, Küsten- und Süßwasserökosystemen werden in Anhang I in sechs Gruppen eingeteilt, nämlich

- Feuchtgebiete (Küste und Binnenland)
- Grünland und sonstige Weidelebensräume
- Flüsse, Seen, Auen- und Uferlebensräume
- Wälder
- Steppen, Heiden und Buschflächen
- felsige Lebensräume und Dünen.

Welche Maßnahmen zu ergreifen sind, legt Art 4 nicht fest. Die Konkretisierung dazu erfolgt im nationalen Wiederherstellungsplan. Dabei können sich die MS an der Liste der Wiederherstellungsmaßnahmen in Anhang VII orientieren. Der „gute Zustand“ wird in Art 3 Z 3 definiert. Vereinfacht ausgedrückt, handelt es sich dabei um einen Zustand, in dem der Lebensraumtyp seine wesentlichen Merkmale, etwa seine charakteristische Artenzusammensetzung, aufweist, die seine Erhaltung gewährleisten.

Für das Ergreifen der Wiederherstellungsmaßnahmen sieht die Bestimmung einen gestaffelten Ansatz vor: Bis 2030 sind auf mindestens 30% der Gesamtfläche aller in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen, die sich nicht in gutem Zustand befinden, Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen.⁷²⁾ Dabei ist, soweit erforderlich, den in Natura-2000-Gebieten befindlichen Flächen, der Vorrang zu geben.⁷³⁾ Bis 2040 sind mindestens 60% und bis 2050 mindestens 90% der Fläche jeder in Anhang I aufgeführten Gruppe von Lebensraumtypen, die sich nicht in gutem Zustand befinden, mit Wiederherstellungsmaßnahmen abzudecken.⁷⁴⁾ Hervorzuheben ist der unterschiedliche Bezugspunkt der beiden literae. Während die lit a mit ihrem Ziel bis 2030 an die Gesamtfläche der Lebensraumtypen anknüpft, bezieht sich die lit b mit den zu erreichenden Prozentsätzen bis 2040 und 2050 auf die Fläche jeder in Anhang I aufgeführten Gruppe von Lebensraumtypen. Diese Differenzierung wurde erst im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens eingeführt⁷⁵⁾ und soll den MS eine gewisse Erleichterung bei der Zielerreichung bieten. In der kurzen Zeit bis 2030 soll den MS die Möglichkeit geboten werden, Flächen, deren Zustand sie gut kennen bzw deren Renaturierung leichter umzusetzen ist, mit Wiederherstellungsmaßnahmen abzudecken, ohne dass es darauf ankommt

welcher Gruppe des Anhangs I diese Flächen zuzuordnen sind. Für die Zeit danach ist es den MS aber zuzumuten, bei der Setzung von Wiederherstellungsmaßnahmen darauf zu achten unterschiedliche Gruppen von Lebensraumtypen abzudecken und eine breite Palette an Lebensräumen zu renaturieren. Diese Be trachtung nach Gruppen bedeutet allerdings auch, dass es den MS gestattet ist, zunächst nur bestimmte Lebensraumtypen aus einer Gruppe mit Wiederherstellungsmaßnahmen abzudecken und einen anderen Lebensraumtyp derselben Gruppe zu benachteiligen.⁷⁶⁾ Der den MS damit gegebene Spielraum wird aber spätestens ab 2050 eingeschränkt, da bis dahin ohnedies 90% der Flächen von Lebensraumtypen mit Wiederherstellungsmaßnahmen abzudecken sind.

Die Flächen, auf denen Wiederherstellungsmaßnahmen durchzuführen sind, werden im nationalen Wiederherstellungsplan festgelegt.⁷⁷⁾ Insofern sieht Art 14 Abs 2 vor, dass für die Zwecke der Quantifizierung der Fläche, die Fläche die sich in keinem guten Zustand befindet und folglich wiederhergestellt werden muss, nur jene Flächen umfasst, deren Zustand den MS bekannt ist bzw ab 2040 bekannt sein muss.⁷⁸⁾ Diese Regelung ist der praktischen Durchführbarkeit des Art 4 Abs 1 geschuldet, steht aber im Widerspruch zu den naturwissenschaftlichen Fakten, die davon ausgehen, dass es um den Zustand der Natur noch schlechter steht als bislang angenommen.⁷⁹⁾

Abs 2 enthält die Möglichkeit, die oben genannten Prozentsätze für sehr häufig vorkommende und weit verbreitete Lebensraumtypen,⁸⁰⁾ die mehr als 3% des europäischen Hoheitsgebiets eines MS abdecken, unter bestimmten Umständen herabzusenken. Abs 3 stellt klar, dass die Herabsetzung des Prozentsatzes für weit verbreitete Lebensraumtypen keine Auswirkungen auf die Wiederherstellungspflichten in Bezug auf die übrigen Gruppen von Lebensraumtypen hat. Die Regelung ist insofern zu begrüßen, als sie es erlaubt Ressourcen für die Wiederherstellung nicht dort zu binden, wo sie aus naturschutzfachlicher Sicht nur wenig sinnvoll sind. Stattdessen können sich die MS

71) ZB die Abs 2, 3, 5, 6 und 13; vgl Art 4 IA.

72) Art 4 Abs 1 lit a.

73) Art 4 Abs 1 UAbs 2; Zur allgemeinen Privilegierung von Natura-2000-Gebieten bei allen Wiederherstellungsmaßnahmen, vgl ErwGr 28.

74) Art 4 Abs 1 lit b.

75) Vgl Art 4 Abs 1 IA der noch keine Unterscheidung enthält.

76) So auch Bodenbender, Die EU-VO über die Wiederherstellung der Natur – Ein Überblick, NuR 2024, 525 (528).

77) Art 14 Abs 2.

78) Vgl Art 4 Abs 9; Siehe zur Auswirkung des Kenntnisstands auf das Zielregime des Art 4 Abs 1 Qasem/Rehder (FN 68) 6.

79) Siehe oben.

80) Dabei handelt es sich gem Art 3 Z 11 um einen Lebensraumtyp, der in mehreren biogeografischen Regionen in der Union mit einer Ausdehnung von mehr als 10 000 km² vorkommt.

auf Lebensraumtypen konzentrieren, deren Wiederherstellung mehr Anstrengung erfordert.⁸¹⁾

Abs 4 ergänzt die Pflichten der MS nach Abs 1, indem er vorsieht, dass Wiederherstellungsmaßnahmen nicht bloß in Bezug auf Flächen zu ergreifen sind, die bereits einen Lebensraumtyp des Anhangs I aufweisen, sondern auch auf Flächen, die einen solchen noch nicht aufweisen. Auch diese Flächen sind mit Wiederherstellungsmaßnahmen abzudecken, um den Lebensraumtyp erneut zu etablieren. Ziel der Bestimmung ist es, dass auf diesem Wege eine günstige Gesamtfläche – dh das erforderliche Mindestmaß, um den langfristigen Fortbestand eines Lebensraumtyps und den seiner Arten zu gewährleisten⁸²⁾ – für jeden Lebensraumtyp erreicht wird. Auch hier gibt die VO entsprechende Prozentsätze (mindestens 30%, 60% bzw 100%) vor, für welchen Anteil der zusätzlichen Fläche bis 2030, 2040 bzw 2050 Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen sind, um die günstige Gesamtfläche für jede Gruppe von Lebensraumtypen zu erreichen. Zwar wirkt die Wortfolge „erneut etablieren“ vermeintlich eng,⁸³⁾ doch finden sich in der VO keine Hinweise darauf, dass sich Art 4 Abs 4 lediglich auf Flächen bezieht, auf denen ein gewisser Lebensraumtyp in der Vergangenheit bereits vorgekommen ist. Dafür spricht auch Art 14 Abs 2 lit a iv), der sich auf die „am besten für die erneute Etablierung von Lebensraumtypen geeigneten Flächen angesichts aktueller und prognostizierter Veränderungen der Umweltbedingungen aufgrund des Klimawandels“ bezieht und gerade nicht auf die historische Verbreitung eines Lebensraumtyps abstellt.⁸⁴⁾ Das Wort „erneut“ in Abs 4 bezieht sich vielmehr auf die Etablierung des Lebensraumtyps und nicht auf die jeweilige Fläche. Es sprechen daher die die besseren Argumente dafür Abs 4 so zu verstehen, dass Lebensraumtypen überall dort neu zu etablieren sind, wo es zu Renaturierungszwecken verhältnismäßig und sinnvoll ist.⁸⁵⁾

Die Abs 5 und 6 sehen eine Option der MS vor, die in Abs 4 geforderten Prozentsätze abzusenken. Vorausgesetzt ist, dass sie der Ansicht sind, dass es für sie nicht möglich sein wird bis 2050 auf 100% der zusätzlichen Fläche Maßnahmen zur Neu etablierung von Lebensraumtypen zu setzen. Dies haben die MS im nationalen Wiederherstellungsplan zu begründen.⁸⁶⁾

Zusätzlich zu den auf Flächen bezogenen Regelungen der Abs 1 und 4 enthält Abs 7 eine auf Habitate der durch die FFH- und Vogelschutz-RL geschützten Arten bezogene Handlungsverpflichtung. Die MS haben Maßnahmen zur Wiederherstellung der Land-, Küsten- und Süßwasserhabitats der in den Anhängen II, IV und V der FFH-RL aufgeführten Arten und unter die Vogelschutz-RL fallenden wildlebenden Vogelarten zu ergreifen, um die Qualität und Quantität dieser Habitats zu verbessern. Ziel ist es, eine ausreichende Qualität und Quantität von Habitaten zu erreichen. Darunter ist eine Qualität bzw Quantität eines Habitats einer Art zu verstehen, die es ermöglicht, die ökologischen Erfor-

dernisse einer Art in jedem Stadium ihres Lebenskreislaufs zu erfüllen, sodass sie ein dauerhaft lebensfähiges Element ihres Lebensraums in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet bildet.⁸⁷⁾ Zu diesem Zweck kommt auch die Neuschaffung von Habitaten in Betracht. Darüber hinaus soll ihre Vernetzung gefördert werden.⁸⁸⁾ Der Schutz der Habitats ist dabei nicht auf die Natura-2000-Gebiete beschränkt, Wiederherstellungsmaßnahmen sind in der gesamten Landschaft zu ergreifen.⁸⁹⁾ Während die Abs 1 und 4 konkrete Prozentsätze vorsehen, ist das bei den Habitaten nicht der Fall. Die Quantifizierung der Flächen, die für die Erreichung des günstigen Erhaltungszustands der Habitats erforderlich sind, erfolgt erst in der nationalen Planung.⁹⁰⁾

Die Abs 8 und 10 enthalten schließlich flankierende Pflichten der MS zu den Abs 1, 4 und 7. Bei der Bestimmung der am besten geeigneten Flächen für Wiederherstellungsmaßnahmen, haben sich die MS auf wissenschaftliche Erkenntnisse zum Zustand der Lebensraumtypen zu stützen. Für Habitats sind die gem Art 17 FFH-RL und Art 12 Vogelschutz-RL gesammelten Informationen heranzuziehen.⁹¹⁾ Abs 10 streicht hervor, dass bei den Wiederherstellungsmaßnahmen gem Abs 1 und 4 die Notwendigkeit einer besseren Vernetzung zwischen den Lebensraumtypen zu berücksichtigen ist und den ökologischen Erfordernissen der in Abs 7 genannten Arten, die in diesen Lebensraumtypen vorkommen, Rechnung zu tragen ist. Das ist insbesondere deswegen relevant, als sich gezeigt hat, dass das derzeitige Netz geschützter Gebiete für den Biodiversitätsschutz unzureichend ist.⁹²⁾

Abs 9 ergänzt die Wiederherstellungspflichten insfern, als die MS bis spätestens 2030 sicherstellen müssen, dass der Zustand der Lebensraumtypen für mindestens 90% der über alle in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen verteilten Flächen bekannt ist. Bis 2040 muss der Zustand der Flächen aller in Anhang I genannten Lebensraumtypen bekannt sein. Damit sollen die immer noch beträchtlichen Wissens-

81) Bodenbender (FN 76) 528).

82) Art 3 Z 8.

83) Vgl auch die übrigen Sprachfassungen, die ähnlich eng gefasste Begriffe verwenden.

84) Vgl im Gegensatz dazu Art 14 Abs 2 lit a iii) der für die Festlegung der günstigen Gesamtfläche sehr wohl auf die historische Verbreitung von Lebensräumen abstellt.

85) Vgl Hendrischke (FN 70) 151; Fellenberg (FN 69) 126; aA Quasen/Rehder (FN 68) 7.

86) Art 15 Abs 3 lit b.

87) Art 3 Z 9 und 10, vgl ErwGr 25 der in diesem Zusammenhang auf die Leitlinien des FFH- und Interpretations-Handbuchs der Kom aus 2013 verweist.

88) Vgl ErwGr 29.

89) Bodenbender (FN 76) 528.

90) Art 14 Abs 2 lit b.

91) Art 4 Abs 8.

92) EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, 4.

lücken über den Zustand der Natur geschlossen werden.⁹³⁾ Darüber hinaus ist die Bestimmung für die Quantifizierung wiederherzustellender Flächen von Bedeutung.⁹⁴⁾

Bei den bisher genannten Wiederherstellungspflichten des Art 4 handelt es sich durchwegs um Handlungsverpflichtungen der MS („Die Mitgliedstaaten ergreifen die Wiederherstellungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um ...“). Davon weicht die im letzten Absatz des Artikels normierte Wiederherstellungspflicht ab. Gem Abs 17 tragen die MS „dafür Sorge“, dass die einen guten Zustand aufweisende Fläche der in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen wächst, bis mindestens 90% davon in gutem Zustand sind und bis die günstige Gesamtfläche für jeden Lebensraumtyp in jeder biogeografischen Region des betreffenden MS erreicht ist. Außerdem tragen sie dafür Sorge, dass die Tendenz hin zu einer ausreichenden Qualität und Quantität der Land-, Küsten- und Süßwasserhabitaten geschützter Arten zunimmt. Die von den übrigen Absätzen abweichende Formulierung und ein Vergleich mit den übrigen Sprachfassungen⁹⁵⁾ der VO legen nahe, dass es sich hierbei um mehr als eine bloße Handlungsverpflichtung handelt. Abs 17 kann daher als Erfolgsverpflichtung gelesen werden.⁹⁶⁾

In Bezug auf die günstige Gesamtfläche erlaubt Abs 17 lit a eine gewisse Flexibilität, da sich die Verpflichtung auf die biogeografischen Regionen der MS bezieht, womit Verschlechterungen einzelner Flächen in der Region ausgeglichen werden können. Andererseits stellt Abs 17 lit a gegenüber den übrigen Wiederherstellungspflichten des Art 4 erhöhte Anforderungen an die MS, da er, anders als die übrigen Absätze, nicht auf Gruppen von Lebensraumtypen abstellt. Die günstige Gesamtfläche ist für jeden Lebensraumtyp zu erreichen.⁹⁷⁾ Ein Zieldatum für die Erfüllung dieser Pflichten kennt Abs 17 nicht.

In Zusammenschau mit den Verschlechterungsverboten der Abs 11 und 12⁹⁸⁾ ist aus Abs 17 eine Art Flächen- bzw Quantitätsschutz herauszulesen. Während sich die Verschlechterungsverbote der Abs 11 und 12 auf den Zustand von Flächen und die Qualität von Habitaten beziehen, sichert Abs 17 einen quantitativen Schutz von Lebensraumtypen und Habitaten, indem verlangt wird, dass sich die Gesamtfläche der einen günstigen Zustand aufweisenden Flächen bzw die Quantität der Habitaten in ausreichender Qualität nicht verkleinert.

b) Verschlechterungsverbote

Die Abs 11 bis 16 befassen sich mit Verschlechterungsverboten. Dabei sehen die Abs 11 UAbs 1 und UAbs 2 sowie Abs 12 erste und zweite Alternative vier Verschlechterungsverbote je nach dem Stand der Renaturierungsbestrebungen bzw dem Zustand der Flächen und Habitaten vor. Die Abs 14 bis 16 kennen gesetzliche Ausnahmen von den Verschlechterungsverboten.

Das erste Verschlechterungsverbot ist in Abs 11 UAbs 1 normiert und betrifft *Flächen in Wiederherstellung*.⁹⁹⁾ Bezugspunkt sind Flächen der Lebensraumtypen des Anhangs I und Habitate von Arten, die bereits Wiederherstellungsmaßnahmen nach den Abs 1, 4 und 7 unterliegen. Die MS sind dazu verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen sichergestellt werden soll, dass solche Flächen und Habitata eine kontinuierliche Verbesserung ihres Zustands bzw ihrer Qualität aufweisen, bis ein guter Zustand bzw eine ausreichende Qualität erreicht wird. Aus diesem Gebot der kontinuierlichen Verbesserung ist im Umkehrschluss ein Verschlechterungsverbot abzuleiten.¹⁰⁰⁾ Der Zustand von Flächen oder die Qualität von Habitata darf sich nicht verschlechtern, sobald sie wiederhergestellt werden. Für diese Auslegung spricht auch, dass Wiederherstellungsmaßnahmen effizient sein sollen und die MS zu gewährleisten haben, dass die von ihnen gesetzten Maßnahmen zu einer konkreten Verbesserung des Zustands führen.¹⁰¹⁾ Um das Ziel eines guten Zustands oder der ausreichenden Qualität zu erreichen und die Effektivität der Wiederherstellungsmaßnahmen nicht zu konterkarieren, soll es zu keinen Verschlechterungen kommen.¹⁰²⁾ Das Gebot der Effizienz würde zwar dafür sprechen, bis dahin überhaupt keine Verschlechterungen zuzulassen. Allerdings deutet der Anhang des Durchführungsrechtsakts, mit dem ein einheitliches Format der nationalen Wiederherstellungspläne festgelegt wird,¹⁰³⁾ darauf hin, Abs 11 UAbs 1 wie Abs 11 UAbs 2 als Verbot erheblicher Verschlechterungen zu lesen. Dort wird nämlich unter der Überschrift „*Maßnahmen zur Verhinderung einer erheblichen Verschlechterung (Artikel 15 Absatz 3 Buchstaben f, g und h)*“ unter dem Punkt 6.4.1. sowohl auf Flächen, die Gegenstand von Wiederherstellungsmaßnahmen sind, als auch auf Flächen, die bereits einen guten Zustand aufweisen abgestellt.¹⁰⁴⁾ Auch die systematische Nähe von Abs 11 UAbs 1 zu Abs 11 UAbs 2 spricht für ein einheitliches

93) ErwGr 73.

94) Art 4 Abs 1 iVm Art 14 Abs 2.

95) „shall ensure“, „veillent à obtenir“, „zagotavljajo“, „provvedono affinché si verifichi“.

96) Ebenso behauptet Hendrischke (FN 70) 151; aA Qasem/Rehder (FN 68) 7.

97) Hendrischke (FN 70) 152.

98) Zu beachten ist auch der Verweis in Art 4 Abs 12 auf Abs 17.

99) Einteilung nach Schieferdecker, Die EU-VO zur Wiederherstellung der Natur, NVwZ 2024, 1865 (1866 f).

100) So auch Hendrischke (FN 70) 152 f.

101) ErwGr 32, 33, 37.

102) aA Fellenberg (FN 69) 127.

103) Durchführungsverordnung (EU) 2025/912 der Kommission v 19.05.2025 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2024/1991 des EP und des Rates hinsichtlich eines einheitlichen Formats für den nationalen Wiederherstellungsplan.

104) Vgl ErwGr 32, 33, 37; Hendrischke (FN 70) 152.

Verständnis als Verbot erheblicher Verschlechterung.¹⁰⁵⁾

Ab wann das Verschlechterungsverbot des Abs 11 UAbs 1 greift, also ab wann genau eine Fläche Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegt, wird in der VO nicht konkretisiert. Entscheidend ist jedenfalls, dass eine gewisse Individualisierung der Fläche stattgefunden hat.¹⁰⁶⁾ Dies ist jedenfalls der Fall, sobald eine Fläche in den nationalen Wiederherstellungsplan aufgenommen wurde.¹⁰⁷⁾

Abs 11 UAbs 2 betrifft hingegen Flächen und Habitate, bei denen bereits ein guter Zustand oder eine ausreichende Qualität erreicht wurde, also *Flächen nach Wiederherstellung*. Die Bestimmung verbietet eine erhebliche Verschlechterung nach erfolgreicher Renaturierung. Ähnlich wie nach Art 6 Abs 2 FFH-RL haben die MS geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine erhebliche Verschlechterung des Zustands zu vermeiden. Unter einer erheblichen Verschlechterung sind deutliche Beeinträchtigungen zu verstehen, die nicht hinreichend abgemildert werden können und dazu führen, dass die Wirksamkeit der Wiederherstellungsmaßnahmen gefährdet wird.¹⁰⁸⁾ Kurzzeitige und kleinräumige Verschlechterungen sind demnach unerheblich.¹⁰⁹⁾ Abweichend von Art 6 Abs 2 und 3 FFH-RL fehlt in Abs 11 UAbs 2 eine dem Vorsorgeprinzip entsprechende Formulierung, die indiziert, dass eine Verschlechterung von Lebensräumen und Habitaten oder eine Störung von Arten für eine unzulässige Verschlechterung nicht bereits eingetreten sein muss, sondern es ausreicht, dass sie sich erheblich auswirken könnte. Der Zweck der Wiederherstellungs-VO spricht dennoch dafür, dass die MS auch potenzielle erhebliche Verschlechterungen abzuwehren haben und nicht abzuwarten ist, dass eine Verschlechterung eintritt.¹¹⁰⁾

Keine ausdrückliche Regelung enthält Abs 11 UAbs 2 für den Fall, dass Handlungen oder Unterlassungen zwar nicht einzeln, aber im Zusammenwirken zu einer erheblichen Verschlechterung führen. In solchen Fällen ist davon auszugehen, dass MS geeignete Maßnahmen auch zur Abwehr kumulativer Beeinträchtigungen ergreifen müssen. Das gilt insbesondere dann, wenn das Verschlechterungsverbot gem Abs 13 auf Ebene der biogeografischen Regionen des MS angewendet wird und Ausgleichsmaßnahmen nach Art 15 Abs 3 lit g „für jedes erhebliches Verschlechterungsereignis zu ergreifen“ sind.¹¹¹⁾

Schließlich enthält Abs 11 UAbs 2 noch den Hinweis, dass mit dieser Bestimmung kein Absenken der Schutzstandards nach der FFH-RL angestrebt ist („Unbeschadet der Richtlinie 92/43/EWG“).

Abs 12 normiert schließlich eine Bemühungspflicht gegen eine erhebliche Verschlechterung des Zustands solcher Flächen, auf denen bereits Lebensraumtypen in gutem Zustand vorkommen (1. Alternative) oder die erforderlich sind, um die Wiederherstellungsziele gem Abs 17 zu erreichen (2. Alternative). Die MS sollen sich

bemühen zu vermeiden, dass künftiger Wiederherstellungsbedarf entsteht.¹¹²⁾ Der zeitliche Geltungsbereich des Abs 12 weicht insofern von den übrigen Absätzen des Art 4 ab, als die MS spätestens bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung ihrer nationalen Wiederherstellungspläne entsprechende Maßnahmen erlassen sollen.¹¹³⁾ Es ist dafür zu sorgen, dass bereits in der Zwischenzeit keine Rückschritte beim Biodiversitätsschutz gemacht werden und die Ziele der Renaturierungs-VO nicht konterkariert werden.

Die erste Alternative des Abs 12 bezieht sich auf Flächen, die sich ohne Durchführung von Wiederherstellungsmaßnahmen in einem guten Zustand befinden. Zum anderen sind durch den Verweis auf Abs 17 auch solche Flächen von Lebensraumtypen und Habitaten erfasst, die zum Erreichen einer günstigen Gesamtfläche bzw einer steigenden Tendenz der Qualität und Quantität von Habitaten erforderlich sind. Unter diese zweite Alternative können auch jene Flächen und Habitaten subsumiert werden, die den Zielzustand zwar noch nicht aufweisen, aber künftig wiederhergestellt werden müssen, um die positiven Gesamtrends des Abs 17 zu erreichen („Flächen vor Wiederherstellung“¹¹⁴⁾).¹¹⁵⁾ Auch hier geht es darum, den künftigen Wiederherstellungsbedarf so gering wie möglich zu halten.

Zwar ist die Formulierung des Abs 12 gegenüber den übrigen Absätzen abgeschwächt („bemühen sich“), doch ist daraus nicht abzuleiten, dass die darin geforderten Maßnahmen völlig unbedeutend sind.¹¹⁶⁾ Die MS sind dazu aufgefordert, ernsthafte und zumutbare Maßnahmen zu ergreifen, um die angestrebten Ziele zu erreichen.¹¹⁷⁾ Auch an dieser Stelle wird klargestellt, dass sonstige Schutzverpflichtungen nach der FFH-RL unberührt bleiben.

Im Rechtsetzungsprozess waren die eben behandelten Absätze besonders umstritten. Aufgrund der Be-

105) Hendrischke (FN 70) 153.

106) Schieferdecker (FN 99) 1866.

107) AA Hendrischke (FN 70) 152 der davon ausgeht, dass bereits tatsächlich Maßnahmen mit begleitender Überwachung ergriffen werden mussten.

108) De Leeuw/Backes, The Non-Deterioration Obligation in the Nature Restoration Regulation – a Necessary and Proportionate Addition to the Habitats Directive or a Monstrosity with Disastrous Consequences for Society?, Journal for European Environmental & Planning Law 21 (2024), 22 (38 f); Schieferdecker (FN 99) 1866.

109) Vgl Hendrischke (FN 70) 153 f mwN.

110) So auch Hendrischke (FN 70) 154.

111) Hendrischke (FN 70) 154.

112) ErwGr 37.

113) AA Schieferdecker (FN 99) 1866.

114) Schieferdecker (FN 99) 1867.

115) Vgl ErwGr 37; Hendrischke (FN 70) 154; Fellenberg (FN 69) 127; De Leeuw/Backes (FN 108) 32.

116) Vgl Art 4 Abs 4 Satz 2 Vogelschutz-RL „Die MS bemühen sich ferner, auch außerhalb dieser Schutzgebiete die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume zu vermeiden.“

117) Hendrischke (FN 70) 154.

fürchtung, dass die vorgesehenen strengen Regelungen jegliche Projekte in den betroffenen Flächen unmöglich machen würden, wurden sie im Trilogverfahren im Vergleich zur Fassung des Initiativantrags an einigen wesentlichen Punkten abgeschwächt. So verfolgen die Abs 11 und 12 nunmehr einen maßnahmenorientierten Ansatz.¹¹⁸⁾ Die noch im Vorschlag der Kom verwendete Formulierung, dass die MS sicherstellen, dass keine Verschlechterung des Zustands der Lebensraumtypen und Habitate eintritt, wurde nunmehr abgeschwächt, sodass die MS nun bloß eine Pflicht trifft, Maßnahmen zu setzen.¹¹⁹⁾ Ebenso neu sind die Bemühungsvorpflichtung des Abs 12 sowie der Verweis auf den Abs 17 und seine Gesamtziele. Außerdem wurden die Verschlechterungsverbote in Abs 11 UAbs 2 und Abs 12 an Art 6 Abs 2 der FFH-RL angepasst. Nunmehr sind lediglich erhebliche Verschlechterungen des Zustands verboten, während der Initiativantrag noch vorsah, dass jegliche Verschlechterung unzulässig ist.¹²⁰⁾ Weiters ist durch den Verweis auf die FFH-RL die Klarstellung hinzugekommen, dass es mit der Wiederherstellungs-VO zu keiner Standardabsenkung im Vergleich zu weiteren EU-Naturschutzrechtsakten kommen soll. Werden also auf Flächen in Natura-2000-Gebieten Wiederherstellungsmaßnahmen ergriffen, sind sowohl die Wiederherstellungs-VO als auch die uU strengeren Anforderungen der FFH-RL zu beachten.¹²¹⁾

Ebenso neu hinzugekommen ist der Abs 13, der den MS die Option eröffnet, die Verschlechterungsverbote der Abs 11 und 12 außerhalb von Natura-2000-Gebieten auf der Ebene der biogeografischen Regionen ihrer Hoheitsgebiete anzuwenden. Vorgesehen ist also eine „Hochzonung“¹²²⁾ der räumlichen Bezugsebene der Verschlechterungsverbote von der Ebene der Flächen der Lebensraumtypen auf die Ebene der biogeografischen Regionen. Verschlechterungen des Zustands einer Fläche können somit auf anderen Flächen innerhalb der biogeografischen Region des MS ausgeglichen werden. Die Anwendung dieser Option hängt allerdings davon ab, dass keine Alternativen¹²³⁾ zur Verfügung stehen, dass die Anwendung des Abs 13 rechtzeitig mitgeteilt wurde und dass entsprechende Ersatzverpflichtungen erfüllt werden. Die MS hatten der Kom bis zum 19. Februar 2025 mitzuteilen, ob sie Abs 13 anwenden wollen.¹²⁴⁾ Wird die Option angewandt, treffen die MS weitere Pflichten gem. den Art 15 Abs 3 lit g, Art 20 Abs 1 lit j, Art 21 Abs 1 lit a und Abs 2 lit b. Insbesondere ist im nationalen Wiederherstellungsplan zu erläutern, wie das System der Ausgleichsmaßnahmen für jedes erhebliche Verschlechterungsereignis und deren Überwachung funktionieren sowie wie sichergestellt wird, dass die Anwendung des Abs 13 nicht das Erreichen der Wiederherstellungsziele beeinträchtigt. Sinn der Bestimmung ist es, Einzelfallentscheidungen zu flexibilisieren, indem ermöglicht wird, die Verschlechterung lokaler Vorkommen hinzunehmen, soweit sie durch Verbesserungen andernorts kompensiert werden. Allerdings

birgt die Bestimmung auch die Gefahr, dass Verantwortlichkeiten verschoben werden, etwa vom Verursacher auf die Allgemeinheit oder von den Ländern auf den Bund. Das spricht dafür, die Bestimmung eng auszulegen.¹²⁵⁾

Die Abs 14 und 15 enthalten gesetzliche Ausnahmen¹²⁶⁾ von den Verschlechterungsverboten für Gebiete außerhalb von Natura-2000-Gebieten. Verschlechterungen sind zulässig, sofern sie auf höhere Gewalt (lit a), unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden (lit b), Pläne oder Projekte von überwiegendem öffentlichem Interesse (lit d) oder Handlungen oder Unterlassungen von Drittländern, für die der betreffende MS nicht verantwortlich ist (lit d), zurückzuführen sind. Die lit a ist im Rechtsetzungsprozess um den Zusatz „einschließlich Naturkatastrophen“ ergänzt worden, um auch Waldbrände, die üblicherweise durch menschliches Verhalten entstehen und somit uU nicht unter den Begriff der höheren Gewalt zu subsumieren wären, zu erfassen. Auch die Ausnahme in Bezug auf das Verhalten von Drittländern kam erst im Trilog hinzu, wäre aber wohl auch ohne diese Klarstellung – wie auch die Folgen des Klimawandels – unter höhere Gewalt zu subsumieren.¹²⁷⁾ Der Ausnahmegrund der lit c unterscheidet sich in den beiden Absätzen. Zunächst ist die lit c des Abs 14 im Singular und jene des Abs 15 im Plural verfasst. Regulatorische Unterschiede dürften sich daraus aber keine ergeben.¹²⁸⁾ Das zeigt ein Vergleich mit anderen Sprachfassungen, die durchwegs den Singular verwenden. In beiden Fällen ist die Anwendung der Ausnahme davon abhängig, dass keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen. Während dies im Fall des Abs 11 von einer Einzelfallprüfung abhängt, ist eine solche im Fall des Abs 12 nicht erforderlich. Diese Unterscheidung soll den Bedenken einzelner MS Rechnung tragen, die befürchteten, dass eine Einzelfallbetrachtung bei Flächen, die sich bereits in einem guten Zustand befinden und keinen Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegen, zu erheblichen administrativen Aufwänden führen würde.¹²⁹⁾

118) Bodenbender (FN 76) 529.

119) Vgl Art 4 Abs 6 1. und 2. Satz, Abs 7 IA.

120) Art 4 Abs 6 2. Satz, Abs 7 IA.

121) Bodenbender (FN 76) 529.

122) Hendrischke (FN 70) 155.

123) Zur Unklarheit des hier verwendeten Begriffs siehe Hendrischke (FN 70) 156.

124) Österreich hat von dieser Option Gebrauch gemacht; s Laimgruber/Stoisser, Renaturierung vs erneuerbare Energie, RdU-U&T 2025, 17 (21f).

125) Hendrischke (FN 70) 155.

126) AA Schieferdecker (FN 99) 1868.

127) Bodenbender (FN 76) 529.

128) Bodenbender (FN 76) 529.

129) Bodenbender (FN 76) 529 mwN.

Der Abs 16 enthält in den lit a, b und c entsprechende Ausnahmebestimmungen zu den Abs 11 und 12 für Natura-2000-Gebiete. Während die lit a und b den zuvor behandelten Absätzen entsprechen, weicht die lit c, die sich auf einen Plan oder ein Projekt bezieht, insofern ab, als Verschlechterungen aus diesen Gründen, dann gerechtfertigt sind, wenn sie gem Art 6 Abs 4 der FFH-RL genehmigt wurden. Im Unterschied zu den zuvor genannten Bestimmungen sind in solchen Fällen notwendige Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen.

c) Wiederherstellung von Meeresökosystemen

Der Art 5 zur Wiederherstellung von Meeresökosystemen entspricht iW Art 4. Daher werden hier nur einige wenige Abweichungen hervorgehoben.

Bezugspunkt des Art 5 sind die in Anhang II aufgeführten Biotoptypen. Schutzgut des Abs 5 (entspricht Art 4 Abs 7), der den Schutz der Habitate der in Meereslebensräumen vorkommenden Arten vorsieht, sind zum einen die in den Anhängen der FFH- und Vogelschutz-RL aufgeführten Arten. Darüber hinaus kennt der Anhang III der VO weitere, bisher durch das EU-Naturschutzrecht weitgehend noch nicht geschützte Arten, deren Habitate ebenfalls zu schützen sind.¹³⁰⁾

Besonders augenscheinlich ist die Sonderstellung der Gruppe 7 bei den Wiederherstellungszielen gem den lit c und d des Abs 1. Diese erst im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens vorgenommene Abminderung der Ziele für den Lebensraum der weichen Meeressedimente hat den Hintergrund, dass aufgrund der weiten Verbreitung dieses Biotoptyps die Befürchtung bestand, dass die Beibehaltung der regulären Ziele die Durchführbarkeit von Projekten im Meer gänzlich verunmöglichen würde.¹³¹⁾ Diese Sonderstellung zieht sich auch in den übrigen Absätzen durch: So gelten für die Verpflichtung gem Abs 7 (entspricht Art 4 Abs 9), sich den Zustand der Biotoptypen bekannt zu machen längere Fristen für diese Gruppe und auch bei den Gesamtzielen des Abs 14 (entspricht Art 4 Abs 17) weicht die Gruppe 7 ab.

Weiters fehlt in Abs 1 die Vorgabe, dass beim Ergreifen von Wiederherstellungmaßnahmen Natura-2000-Gebiete zu priorisieren sind. Ebenso kennt Art 5 keine dem Art 4 Abs 2 und 3 entsprechende Ausnahmebestimmung für sehr häufig vorkommende Lebensraumtypen.

2. Sonderbestimmungen für Energie aus erneuerbaren Quellen und die Landesverteidigung (Art 6 und 7)

Die Art 6 und 7 sehen Abweichungen von den zuvor behandelten Wiederherstellungspflichten vor. Beide Artikel waren im Initiativantrag noch nicht vorgesehen und kamen erst im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens dazu.

Art 6 Abs 1 sieht vor, dass die Planung, der Bau und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Ener-

gie aus erneuerbaren Quellen sowie dessen Netzanschluss, das betreffende Netz selbst und die Speicheranlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegen.¹³²⁾ Damit ergänzt die Bestimmung die Art 4 Abs 14 und 15 und Art 5 Abs 11 und 12, insbesondere die jeweilige lit c, die für Pläne und Projekte von überwiegendem öffentlichem Interesse eine Ausnahme von den Verschlechterungsverboten vorsieht. Aus dem Verweis auf die Ausnahmetatbestände in Art 4 Abs 14 und 15 bzw Art 5 Abs 11 und 12 ergibt sich außerdem eine Einschränkung des Anwendungsbereichs des Art 6, der nur für Gebiete außerhalb von Natura-2000-Gebieten gilt. In Natura-2000-Gebieten gelten die Regelungen der FFH-RL¹³³⁾ einerseits und jene der EE-RL andererseits.¹³⁴⁾

Im Gegensatz zu den Ausnahmebestimmungen in den Art 4 und 5 kann im Falle des Art 6 eine Alternativenprüfung entfallen, sofern das jeweilige Projekt einer strategischen Umweltprüfung (SUP) oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterzogen wird.¹³⁵⁾

Art 6 ist als Ergänzung zu Art 16f der EE-RL zu verstehen. Dieser sieht bereits für Interessenabwägungen gem der Vogelschutz-RL, der FFH-RL und der Wasser-RahmenRL vor, dass erneuerbare Energien im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen. Gleches soll nun auch im Rahmen der Wiederherstellungs-VO gelten. Da es sich dabei um eine widerlegliche Vermutung handelt,¹³⁶⁾ bleibt eine Abwägung im Einzelfall dennoch erforderlich. Demgegenüber ist gem Art 7 Abs 8 UAbs 1 der VO über transeuropäische Energieinfrastruktur (TEN-E-VO)¹³⁷⁾ iVm Art 25 davon auszugehen, dass vorrangige transeuropäische Energieinfrastrukturkorridore und -gebiete immer im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen.¹³⁸⁾

Parallel zu Art 16f letzter Satz EE-RL sieht Art 6 Abs 2 die Möglichkeit einer Beschränkung dieser Privilegierung auf im nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) ausgewiesene Beschleunigungsgebiete oder auf bestimmte Arten von Technologien oder Projekte vor. Die Anwendung dieser Bestimmung hängt vom Vorliegen hinreichend begründeter und spezifischer Umstände und von einer Meldung an die Kom ab. Aus dem divergierenden Wortlaut in der Renaturierungs-VO („in hinreichend begründeten und spezifischen Umständen“) und der EE-RL („in hinreichend begründeten Einzel-

130) ErwGr 45.

131) Bodenbender (FN 76) 527.

132) Vgl ErwGr 38.

133) Va Art 6 Abs 4 und Art 16 Abs 1 lit c FFH-RL.

134) Art 16f EE-RL; ausführlich zur EE-RL Handig/Rathmayer, RED III und Genehmigungsverfahren, RdW 2024, 97.

135) Art 6 Abs 1 lit a und b.

136) Bodenbender (FN 76) 530; Fellenberg (FN 69) 128; zur EE-RL Handig/Rathmayer (FN 134) 101.

137) VO (EU) 2022/869; TEN-E-VO.

138) Hendrischke (FN 70) 156.

fällen“) sollen sich wohl keine Unterschiede in der Anwendung ergeben. Auch hier verfolgte der Unionsrechtsetzer das Ziel, die Renaturierungs-VO an die EE-RL anzugeleichen.

Eine noch weitergehende Ausnahme kennt Art 7 für Maßnahmen zu Zwecken der Landesverteidigung. Sein erster Abs erlaubt es den MS bei der Durchführung von Wiederherstellungsmaßnahmen gem Art 4 Abs 1, 4 und 7 und Art 5 Abs 1, 2, und 5 Flächen, die für ausschließlich der Landesverteidigung dienende Tätigkeiten genutzt werden, auszunehmen, wenn diese Renaturierungsmaßnahmen nicht mit der weiteren Nutzung der betreffenden Flächen für militärische Zwecke vereinbar sind. Die Bestimmung führt allerdings zu keiner pauschalen Ausnahme militärisch genutzter Flächen von den Wiederherstellungspflichten. Sie normiert lediglich die Option, solche Flächen bei der Durchführung einzelner Wiederherstellungsmaßnahmen auszunehmen, sofern eine Wiederherstellungsmaßnahme mit der militärischen Nutzung der Fläche unvereinbar ist.¹³⁹⁾

Ähnlich dem Art 6 kennt Abs 2 eine Vermutungsregel, die den Ausnahmenkatalog zu den Verschlechterungsverboten der Art 4 und 5 außerhalb von Natura-2000-Gebieten ergänzt. Die MS können für die Zwecke von Art 4 Abs 14 und 15 und Art 5 Abs 11 und 12 vorsehen, dass bei Plänen und Projekten, die ausschließlich der Landesverteidigung dienen, davon ausgegangen wird, dass sie im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen. Auch hier kann eine Alternativenprüfung entfallen. Im Gegensatz zu Art 6 ist die Durchführung einer SUP oder einer UVP hier keine Voraussetzung. Jedoch haben die MS bei der Anwendung dieser Ausnahme Maßnahmen zu ergreifen, um die Auswirkungen der Pläne und Projekte auf die Lebensraumtypen abzumildern, soweit sie angemessen und praktikabel sind.

Auch Art 7 Abs 2 normiert ausschließlich eine Ausnahmebestimmung zu Wiederherstellungspflichten außerhalb von Natura-2000-Gebieten. In Natura-2000-Gebieten ist weiterhin eine Abwägung nach Art 6 Abs 4 FFH-RL durchzuführen.

3. Weitere Ökosysteme

Die Renaturierungs-VO kennt darüber hinaus Wiederherstellungspflichten für weitere besondere Ökosysteme.

a) Wiederherstellung städtischer Ökosysteme (Art 8)

Art 8 bezieht sich auf städtische Ökosysteme. Die Bestimmung ist zeitlich gestaffelt. Der Abs 1 regelt Wiederherstellungsziele bis Ende 2030, die beiden übrigen Absätze beziehen sich auf die Zeit danach. Die Wiederherstellung städtischer Ökosystemgebiete wird anhand zweier Maßstäbe gemessen. Der erste ist der Anteil städtischer Grünflächen. Dabei handelt es sich um die Gesamtfläche von Bäumen, Büschen, Sträu-

ichern, dauerhafter krautiger Vegetation, Flechten und Moosen sowie Teichen und Wasserläufen in Städten, kleineren Städten und Vororten.¹⁴⁰⁾ Der zweite ist die städtische Baumüberschirmung, also die Gesamtfläche der Baumberdeckung im jeweiligen städtischen Ökosystemgebiet.¹⁴¹⁾

Abs 1 verpflichtet die MS sicherzustellen, dass bis Ende 2030 in städtischen Ökosystemgebieten, die im nationalen Wiederherstellungsplan bestimmt werden,¹⁴²⁾ kein Nettoverlust an nationaler Gesamtfläche städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung gegenüber 2024 zu verzeichnen ist.¹⁴³⁾ Diese Vorgabe wurde in der Endfassung im Vergleich zum Kommissionsvorschlag auf zweierlei Weise abgeschwächt: Zunächst hatte der Abs 1 des Initiativantrags einzelne Städte, kleinere Städte sowie Vororte als Bezugspunkt. Daraus folgte, dass das Nettoverlustverbot an städtischer Grünfläche für jede einzelne Stadt galt und nicht – wie nun – für die städtische Gesamtfläche im ganzen MS.¹⁴⁴⁾ Die nunmehrige Fassung erlaubt es somit, Verluste an städtischer Grünfläche an anderen Stellen zu kompensieren. Als Vergleichsjahr wurde im Initiativantrag darüber hinaus noch das Jahr 2021 herangezogen. Zweitens wurde dem ersten Satz des ersten Abs eine Ausnahmeregelung angehängt. Satz 2 der Bestimmung erlaubt es den MS, städtische Ökosystemgebiete, in denen der Anteil städtischer Grünflächen in den Stadtzentren und städtischen Räumen mehr als 45% und der Anteil der städtischen Baumüberschirmung mehr als 10% beträgt, von der Verpflichtung gem Abs 1 Satz 1 auszunehmen. Diese Einschränkung lässt sich zumindest zT durch einen weiteren Vergleich mit dem Initiativantrag erklären.¹⁴⁵⁾ Dieser sah in seinem Art 6 Abs 2 vor, dass sich sowohl die nationale Gesamtfläche städtischer Grünflächen als auch die städtische Baumüberschirmung innerhalb der Fristen bis 2040 bzw 2050 um konkrete Prozentsätze gegenüber 2021 vergrößern soll. Für die städtische Baumüberschirmung war vorgesehen, dass diese bis 2050 in jeder Stadt 10% zu betragen hat.¹⁴⁶⁾ Daher wurde es im Rechtsetzungsverfahren wohl als angemessen angesehen, Städte, die diesen Prozentsatz bereits jetzt erreichen, aus der Gesamtbetrachtung auszuschließen. Diese Erklärung legt es jedoch nahe, die Privilegierung eng auszulegen, sodass Verluste unter dem Schwellenwert jedenfalls unzulässig sind.¹⁴⁷⁾

139) Vgl Bodenbender (FN 76) 530, der einen Vergleich mit der englischen Sprachfassung vornimmt („When putting in place restoration measures ...“).

140) Art 3 Z 20.

141) Art 3 Z 21.

142) Art 14 Abs 4.

143) Art 8 Abs 1 Satz 1.

144) Vgl Art 6 Abs 1 IA.

145) Bodenbender (FN 76) 531.

146) Art 6 Abs 2 IA.

147) Bodenbender (FN 76) 531.

Aus der zweimaligen Verwendung des Singulärs in Abs 1 Satz 1 ergibt sich, dass die „Gesamtfläche städtischer Grünflächen“ und „städtischer Baumüberschirmung“ für die Zwecke dieser Bestimmung zu einer nationalen Gesamtfläche zu addieren sind, so weit sie sich nicht überlagern.¹⁴⁸⁾ Wie genau dabei vorzugehen ist, sagt die VO nicht. Die Wirksamkeit des Abs 1 wird dadurch jedenfalls völlig aufgeweicht.

Die im Initiativantrag vorgesehenen Prozentsätze und Fristen wurden in der finalen Fassung durch die Vorgabe abgeschwächt, dass die MS gem Abs 2 ab 2031 lediglich einen steigenden Trend in Bezug auf die nationale Gesamtfläche der städtischen Grünflächen in städtischen Ökosystemgebieten erreichen müssen. Ab diesem Zeitpunkt dürfen bei einer Gesamtbetrachtung also nicht mehr nur keine Verluste zu verzeichnen sein, sondern die städtische Grünfläche muss zunehmen. Zu beachten ist darüber hinaus, dass Abs 2 keine dem Abs 1 Satz 2 entsprechende Ausnahmebestimmung für schon jetzt besonders grüne Städte enthält.

Gemessen wird der steigende Trend alle sechs Jahre, bis ein zufriedenstellendes Niveau erreicht ist. Das zufriedenstellende Niveau legen die MS jeweils in ihrem nationalen Wiederherstellungsplan selbst fest. Dabei haben sie die jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnisse und einen bis Ende 2028 (!) in Form eines Durchführungsrechtsakts der Kom zu erlassenden Orientierungsrahmen zu beachten.¹⁴⁹⁾

Der steigende Trend soll ua durch die Integration städtischer Grünflächen in Gebäude und Infrastrukturen erfolgen, wobei unklar ist, wie diese in der Berechnung der Gesamtfläche berücksichtigt werden sollten, vor allem da Dach- und Fassadenbegrünungen nicht den gleichen naturschutzfachlichen Wert aufweisen wie sonstige konventionelle Grünflächen.¹⁵⁰⁾

Ebenso ab 2031 müssen die MS gem Abs 3 in jedem im nationalen Wiederherstellungsplan bestimmten städtischen Ökosystemgebiet einen steigenden Trend in Bezug auf die städtische Baumüberschirmung erreichen. Im Gegensatz zu den Abs 1 und 2, die sich beide auf städtische Ökosystemgebiete im gesamten MS beziehen, sieht Abs 3 vor, dass der Anteil der Baumüberschirmung in jedem städtischen Ökosystemgebiet wachsen muss. Dieser Trend wird ab dem 1. Jänner 2031 alle sechs Jahre gemessen, bis ein zufriedenstellendes Niveau erreicht ist. Auch hier wird erst 2028 ein Orientierungsrahmen erlassen und den MS bis dahin einiges an Flexibilität gewährt.

b) Wiederherstellung der natürlichen Vernetzung von Flüssen und der natürlichen Funktionen damit verbundener Auen (Art 9)

Art 9 stellt sich zum Ziel, die natürliche Funktion von Flüssen und die natürliche Funktion damit verbundener Auen wiederherzustellen. Unter einem frei fließenden Fluss versteht die VO einen Fluss oder einen

Flussabschnitt, dessen longitudinale, laterale und vertikale Vernetzung nicht durch künstliche Strukturen, die ein Hindernis bilden, behindert wird und dessen natürliche Funktionen weitgehend unbeeinträchtigt sind.¹⁵¹⁾

Art 9 Abs 1 und 2 enthalten mehrere Verpflichtungen der MS: Zunächst sind sie verpflichtet, ein Verzeichnis der künstlichen Hindernisse für die Vernetzung von Oberflächengewässern zu erstellen. Dieses Verzeichnis ist Teil des nationalen Wiederherstellungsplans.¹⁵²⁾ Weiters sind die MS verpflichtet zu ermitteln, welche dieser Hindernisse beseitigt werden müssen, um zur Erreichung der Wiederherstellungsziele gem Art 4 und zum Ziel der Wiederherstellung von unionsweit mindestens 25 000 frei fließenden Flusskilometern bis 2030 beizutragen. Schließlich sind gem Abs 2 die im Verzeichnis aufgeführten künstlichen Hindernisse für die Vernetzung von Oberflächengewässern zu beseitigen. Dabei sind die sozioökonomischen Funktionen der künstlichen Hindernisse zu berücksichtigen. Bei der Beseitigung sind prioritär – aber im Umkehrschluss nicht ausschließlich¹⁵³⁾ – obsolete Hindernisse anzugehen.¹⁵⁴⁾ Das sind solche, die nicht länger für die Erzeugung von erneuerbarer Energie, die Binnenschifffahrt, die Wasserversorgung, für den Hochwasserschutz oder für andere Zwecke benötigt werden. Insbesondere die Verpflichtungen der Wasser-RahmenRL sollen durch Art 9 unberührt bleiben.

Die Beseitigung der künstlichen Hindernisse gem Abs 2 ist darüber hinaus durch Maßnahmen, die zur Verbesserung der natürlichen Funktion der betreffenden Auen erforderlich sind, zu ergänzen.¹⁵⁵⁾ Mangels darüber hinausgehender Klarstellungen sind hier wohl insbesondere Art 4 sowie die Anhänge I und VII zu beachten.

Gem Abs 4 stellen die MS sicher, dass die wiederhergestellte natürliche Vernetzung der Flüsse und natürliche Funktion der damit verbundenen Auen erhalten werden. Daraus ergibt sich ein immanentes Verschlechterungsverbot, da das was renaturiert wurde, nicht rückgängig gemacht werden soll.¹⁵⁶⁾

Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Art 9 könnten sich insofern ergeben, als die MS selbst zu ermitteln haben, welche Hindernisse zu einer besseren Vernetzung von Flüssen beitragen und wie sie damit die Wiederherstellungsziele des Art 4 ergänzen. Darüber

148) Schieferdecker (FN 99) 1867.

149) Art 20 Abs 10.

150) Vgl Bodenbender (FN 76) 531 mwN.

151) Art 3 Z 22.

152) Art 14 Abs 3 lit i und n.

153) So auch Bodenbender (FN 76) 531.

154) Vgl ErwGr 50.

155) Art 9 Abs 3.

156) So auch Schieferdecker (FN 99) 1868.

hinaus stellt die bereits in der Biodiversitätsstrategie für 2030¹⁵⁷⁾ formulierte Verpflichtung, 25 000 frei fließende Flusskilometer in der EU zu schaffen, eine Herausforderung dar, da keine konkreten Beitragspflichten der einzelnen MS normiert sind. Diese haben lediglich im nationalen Wiederherstellungsplan festzuhalten, welche geschätzte Länge frei fließender Flüsse sie durch die Beseitigung von Hindernissen von 2020 bis 2030 und 2050 erreichen werden.¹⁵⁸⁾ Es würde sich anbieten, den MS entsprechende Teilstufen in einem Durchführungsrechtsakt aufzuerlegen. Allerdings sieht die VO keine entsprechende Befugnis der Kom vor.

c) Wiederherstellung von Bestäuberpopulationen (Art 10)

Art 10 der Renaturierungs-VO verpflichtet die MS, Maßnahmen gegen den Rückgang der Bestäuberpopulationen zu setzen. Unter dem Begriff des Bestäubers meint die VO ein wildlebendes Insekt, das Pollen vom Staubbeutel einer Pflanze zur Narbe einer Pflanze transportiert und so die Befruchtung und die Erzeugung von Samen ermöglicht.¹⁵⁹⁾ Dazu gehören etwa Bienen, Schmetterlinge oder Schwebefliegen. Der Rückgang der Bestäuberpopulationen meint einen Rückgang sowohl der Größe und/oder der Vielfalt ihrer Populationen.¹⁶⁰⁾

Abs 1 verpflichtet die MS dazu, den Rückgang der Bestäuberpopulationen bis spätestens 2030 umzukehren. Danach haben sie einen steigenden Trend zu erreichen, bis ein zufriedenstellendes Niveau erreicht ist. Dieses zu bestimmen bleibt den MS überlassen, wobei – wie bei Art 8 – die EU-Kom bis Ende 2028 im Wege eines Durchführungsrechtsakts einen Orientierungsrahmen hierzu festlegen wird.¹⁶¹⁾ Gemessen wird der Trend in Abständen von sechs Jahren.¹⁶²⁾

Der Abs 1 hat in seiner Endfassung insofern eine Aufwertung zugunsten der Bestäuber erhalten, als die Bestimmung nunmehr neben der Verpflichtung der MS, den Rückgang der Populationen umzukehren auch vorsieht, dass die Vielfalt der Bestäuber zu verbessern ist.¹⁶³⁾

Um die Ziele des Abs 1 zu erreichen, haben die MS rechtzeitig geeignete und wirksame Maßnahmen zu ergreifen. Der massive Rückgang der Vielfalt und Größe der Bestäuberpopulationen in den vergangenen Jahren¹⁶⁴⁾ spricht dafür, „rechtzeitig“ an dieser Stelle als „unverzüglich“ zu lesen.¹⁶⁵⁾ Welche Maßnahmen konkret ergriffen werden, bestimmen die MS in ihren nationalen Wiederherstellungsplänen.

Die Abs 2 bis 4 des Artikels enthalten Regelungen zur Methode, nach der die Überwachung der Vielfalt der Bestäuber und Bestäuberpopulationen erfolgen soll. Diese soll bis August 2025 mittels eines delegierten Rechtsakts der Kom festgelegt werden. Die Methode soll wissenschaftlich fundiert sein und einen standardisierten Ansatz für die Erhebung der Daten zu den

Bestäubern ermöglichen. Abs 5 legt die Tätigkeit der einschlägigen EU-Agenturen in Bezug auf den Artikel fest.

d) Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme (Art 11)

Den im Rechtsetzungsverfahren umstrittensten Artikel der Renaturierungs-VO stellt Art 11 dar, der die Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme betrifft. Die Bestimmung polarisierte so sehr, dass das EP sogar die Streichung des gesamten Artikels vorschlug.¹⁶⁶⁾ Dies wäre insofern verheerend gewesen, als die konventionelle Landwirtschaft eine der größten Belastungen für die Biodiversität darstellt, landwirtschaftliche Flächen aber auch große Potenziale für die Wiederherstellung der Natur bergen.¹⁶⁷⁾ Medial war ua von der Enteignung von Landwirt:innen zu Zwecken der Renaturierung die Rede,¹⁶⁸⁾ obwohl derartige Bestimmungen zu keinem Zeitpunkt Inhalt der VO waren. Außerdem wurden in diesem Zusammenhang immer wieder Befürchtungen um eine ausreichende Versorgung mit Lebensmitteln in Europa vorgebracht.

Abs 1 legt fest, dass die MS zusätzlich zu den Wiederherstellungsmaßnahmen gem Art 4 Abs 1, 4 und 7 Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen haben, die erforderlich sind, um die biologische Vielfalt in landwirtschaftlichen Ökosystemen zu verbessern. Beispiele für solche Wiederherstellungsmaßnahmen finden sich, wie zu den übrigen Artikeln, im Anhang VII.¹⁶⁹⁾ Beim Ergreifen dieser Wiederherstellungsmaßnahmen ist dem Klimawandel, den sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen von ländlichen Gebieten sowie der Notwendigkeit, die nachhaltige landwirtschaftliche

157) Punkt 2.2.7 der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030

158) Art 15 Abs 3 lit i.

159) Art 3 Z 12.

160) Art 3 Z 13.

161) Art 10 Abs 1 iVm Art 14 Abs 5 iVm Art 20 Abs 10.

162) Vgl Art 8 Abs 1 IA, der noch eine Messung alle drei Jahre vorsah.

163) Vgl Art 8 Abs 1 IA.

164) ErwGr 51; IPBES, Assesment Report on Pollinators, Pollination and Food Proudtion, <https://www.ipbes.net/assessment-reports/pollinators>.

165) Bodenbender (FN 76) 532.

166) Abänderungen des EP vom 12. Juli 2023 zu dem Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur (COM(2022)0304 – C9-0208 – 2022/1095(COD)), P9_TA(2023)0277.

167) Bericht Der Zustand der Natur in der Europäischen Union, 28.

168) Der Standard, Warum das EU-Gesetz für mehr Biodiversität so umstritten ist, <https://www.derstandard.at/story/3000000176527/warum-das-eu-gesetz-fuer-mehr-biodiversitaet-so-umstritten-ist>.

169) ZB die Einführung von Landschaftselementen mit großer Vielfalt auf Ackerflächen und intensiv bewirtschaftetem Grünland, die Vergrößerung der landwirtschaftlichen Fläche mit agrarökologischen Bewirtschaftungsmethoden oder die Einstellung oder Verringerung des Einsatzes chemischer Pestizide sowie chemischer und tierischer Düngemittel.

Erzeugung in der Union sicherzustellen, Rechnung zu tragen. Als Ziele der Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme legen die Abs 2 und 3 Indikatoren bzw Indizes fest, nach denen positive Entwicklungen bei der Renaturierung zu messen sind. Bezugspunkt der beiden Bestimmungen ist jeweils der gesamte MS (arg „auf nationaler Ebene“), somit nicht die einzelne landwirtschaftlich genutzte Fläche.¹⁷⁰⁾ Dies schafft eine gewisse Flexibilität bei der Festlegung, wo Wiederherstellungsmaßnahmen ergriffen werden. Abs 2 legt fest, dass die MS Maßnahmen ergreifen, die darauf abzielen, dass ein Aufwärtstrend bei mindestens zwei der drei im Folgenden genannten Indikatoren erreicht wird:

- dem Index der Grünlandschmetterlinge (lit a),
- dem Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden (lit b) und/oder
- dem Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt¹⁷¹⁾ (lit c).

Die drei Indikatoren werden im Anhang IV beschrieben. Es handelt sich dabei um bereits jetzt gängige und auch in anderen Unionsrechtsakten bzw Beobachtungsprogrammen vorkommende Indikatoren zur Bewertung landwirtschaftlicher Ökosysteme. Welche Indikatoren gewählt wurden, ist im nationalen Wiederherstellungsplan zu begründen.¹⁷²⁾

Der Aufwärtstrend wird zwischen dem Inkrafttreten der VO am 18. August 2024 und dem 31. Dezember 2030 und danach alle sechs Jahre gemessen, bis ein zufriedenstellendes Niveau erreicht ist. Dieses legen die MS gem Art 14 Abs 5 im nationalen Wiederherstellungsplan selbst fest, wobei dabei wissenschaftliche Erkenntnisse und der Orientierungsrahmen der Kom zu beachten sind.

Abs 3 sieht vor, dass beim Index der häufigen Feldvogelarten¹⁷³⁾ bestimmte Werte erreicht werden müssen. Der Index häufiger Feldvogelarten gibt Auskunft über die Entwicklung des Vogelbestands häufiger und verbreiteter Vogelarten auf landwirtschaftlich genutzten Flächen und dient als Näherungswert für die Bewertung des Zustands der biologischen Vielfalt landwirtschaftlicher Ökosysteme. Die lit a und b der Bestimmung legen nach den Jahrzehnten von 2030 bis 2050 gestaffelte Zielwerte fest. Dabei unterscheiden sich die zu erreichenden Werte für MS mit historisch stärker und historisch weniger stark erschöpften Feldvogelpopulationen. Welcher MS zu welcher Gruppe gehört, wird im Anhang V festgelegt. Österreich gehört zu den „MS mit historisch weniger dezimierten Feldvogelpopulationen“, weshalb hier die lit b mit ihren weniger weitreichenden Zielen anzuwenden ist.¹⁷⁴⁾

Abs 4 des Artikels 11 ist jene Bestimmung, der im Rechtsetzungsprozess als auch medial am meisten Aufmerksamkeit zuteilwurde. Es handelt sich hierbei um jene Wiederherstellungsverpflichtung, die eine Wiedervernässung entwässerter Moorböden¹⁷⁵⁾ vor sieht. Dass auch solche Maßnahmen nun Teil der Wie-

derherstellungs-VO sind, ist einer Herabsetzung der geforderten Zielwerte und einer langen Liste an Anrechnungs- und Ausnahmebestimmungen sowie Klarstellungen zu verdanken. Abs 4 sieht vor, dass die MS Maßnahmen ergreifen, die darauf abzielen, dass organische Böden, die landwirtschaftlich genutzt werden und bei denen es sich um entwässerte Moorböden handelt, wiederhergestellt werden. Die lit a bis c des Abs 4 UAbs 1 sehen nach den Jahrzehnten von 2030 bis 2050 gestaffelt vor, für wie viel Prozent – nämlich 30%, 40% und 50% – der landwirtschaftlich genutzten Flächen Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen sind. Von diesem Prozentsatz ist jeweils ein Mindestanteil an Flächen wiederzuvernässen.¹⁷⁶⁾ Werden Wiederherstellungsmaßnahmen auf Torfabbauflächen oder entwässerten Moorböden, die anders als landwirtschaftlich oder zu Torfabbauzwecken genutzt werden, ergriffen, können diese Flächen auf die Wiedervernässungsverpflichtungen angerechnet werden.¹⁷⁷⁾ Der UAbs 5 sieht darüber hinaus die Möglichkeit vor, den Umfang der wiederzuvernässenden Flächen zu verringern.¹⁷⁸⁾ Voraussetzung ist, dass es wahrscheinlich ist, dass die Wiedervernässung wesentliche negative Auswirkungen auf Infrastruktur, Gebäude, die Anpassung an den Klimawandel oder andere öffentliche Interessen hat und die Wiedervernässung nicht auf anderen als landwirtschaftlich genutzten Flächen stattfinden kann. Das ist im nationalen Wiederherstellungsplan festzulegen.¹⁷⁹⁾

Der Abs 4 UAbs 4 stellt klar, dass mit der Wiedervernässung von Moorböden ein Beitrag zur Verringerung der Nettoreibhausgasemissionen und zur Steigerung der biologischen Vielfalt geleistet wird. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, nationale und lokale Gegebenheiten zu berücksichtigen. Eine weitere Klarstellung enthält der Abs 4 UAbs 6. Und zwar wird betont, dass es sich bei der Verpflichtung zur Wiedervernässung entwässerter Moorböden um eine Pflicht der MS handelt und Landwirt:innen und privaten Landbesitzer:innen durch die VO keine Pflichten auferlegt werden. Allerdings wird der Hinweis angefügt, dass die Bestimmung „unbeschadet der Verpflichtungen, die sich

170) Vgl ErwGr 56.

171) ZB Hecken, Einzelbäume, Baumgruppen, Wasserläufe usw.

172) Art 15 Abs 3 lit j.

173) Anhang V.

174) Anzumerken ist hier, dass die deutsche Sprachfassung der VO an dieser Stelle missverständlich ist, da Art 11 Abs 3 und Anhang V unterschiedliche Begrifflichkeiten verwenden. Vgl die englische Sprachfassung die durchgängig von „historically more“ bzw „less depleted populations“ spricht.

175) Ausführlich dazu Quasem/Rehder (FN 68) 3.

176) Von den 30% bis 2030 mindestens ein Viertel, von den 40% bis 2040 mindestens ein Drittel und von den 50% bis 2050 mindestens ein Drittel.

177) Art 11 Abs 4 UAbs 2 und 3.

178) Ausführlich zu den Unterschieden zwischen Art 11 Abs 4 UAbs 4 und 5, Qasem/Rehder (FN 68) 9.

179) Art 14 Abs 8.

aus dem nationalen Recht ergeben“ gilt, weshalb mit der Wiederherstellungs-VO keine diesbezügliche Sperrwirkung einhergeht.¹⁸⁰⁾ Die Bestimmung war wohl eine Reaktion auf die Befürchtung zahlreicher Landwirt:innen zur Wiedervernässung ihrer Flächen gezwungen zu werden. Notwendig war der UAbs 6 jedoch nicht, da sich bereits aus Abs 4 UAbs 1 klar ergibt, dass es sich um eine Verpflichtung der MS handelt. Auch wenn es sich bei der Wiedervernässung landwirtschaftlicher Böden um keine Pflicht einzelner Landwirt:innen handelt, sieht Abs 4 UAbs 7 vor, dass die MS Anreize dazu schaffen sollen, damit die Wiedervernässung für Landwirt:innen und private Landeigentümer:innen eine attraktive Option darstellt. Weiters ist vorgesehen, dass die MS entsprechende Schulungen und Beratungen anzubieten haben.¹⁸¹⁾

Eine weitere Begünstigung findet sich in Art 27, der Ausfluss der Sorge ist, die Wiederherstellungsmaßnahmen in landwirtschaftlichen Ökosystemen könnten die Ernährungssicherheit in Europa gefährden. Er erlaubt eine Aussetzung einschlägiger Bestimmungen des Art 11, sollte ein unvorhergesehenes, außergewöhnliches und unprovoziertes Ereignis eintreten, das sich der Kontrolle der Union entzieht und schwerwiegende Folgen für die Lebensmittelproduktion hätte. In diesem Fall darf die Kom mittels Durchführungsrechtsakt eine Aussetzung einzelner Bestimmungen verfügen. Diese Maßnahme darf nur ergriffen werden, soweit und solange sie unbedingt erforderlich ist. Sie ist für jeden einzelnen Absatz zu prüfen und zu begründen. Die Pausierung bleibt zunächst für zwei Monate in Kraft, kann aber unter Umständen verlängert werden.¹⁸²⁾

e) Wiederherstellung von Waldökosystemen (Art 12)

Die Wiederherstellungs-VO verpflichtet die MS, Wiederherstellungsmaßnahmen zur Verbesserung der biologischen Vielfalt von Waldökosystemen zu ergreifen. Diese Maßnahmen sind zusätzlich zu den Wiederherstellungsmaßnahmen gem Art 4 Abs 1, 4 und 7 zu setzen.¹⁸³⁾ Art 12 legt mehrere Indizes und Indikatoren fest, bei denen die MS auf nationaler Ebene einen Aufwärtstrend zu erreichen haben, bis ein im Wiederherstellungsplan festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist.¹⁸⁴⁾ Dieser Trend wird jeweils zunächst zwischen dem Inkrafttreten der VO und Ende 2030 und schließlich alle sechs Jahre gemessen.

Abs 2 verpflichtet die MS, einen Aufwärtstrend beim Index häufiger Waldvogelarten zu erreichen. Abs 3 gibt den MS einen Katalog an Biodiversitätsindikatoren für Waldökosysteme vor. Von den dort genannten sieben Indikatoren:

- stehendes Totholz (lit a),
- liegendes Totholz (lit b),
- Anteil der Wälder mit uneinheitlicher Altersstruktur (lit c),

- die Waldvernetzung (lit d),
- der Vorrat an organischem Kohlenstoff (lit e),
- der Anteil der Wälder mit überwiegend heimischen Baumarten (lit f),
- die Vielfalt der Baumarten (lit g),

müssen sie sechs auswählen, bei denen sie eine Verbesserung erzielen wollen.¹⁸⁵⁾ Die Indikatoren sind auf der Grundlage ihrer Fähigkeit zum Nachweis der Verbesserung der biologischen Vielfalt der Waldökosysteme in dem betreffenden MS auszuwählen.¹⁸⁶⁾

Auch diesem Artikel wurde im Rechtsetzungsverfahren eine Ausnahmebestimmung angehängt: Abs 4 sieht vor, dass die Nichteinhaltung der Abs 2 und 3 dann gerechtfertigt ist, wenn sie auf ein großflächiges Ereignis höherer Gewalt, einschließlich Naturkatastrophen, insbesondere ungeplante und unkontrollierte Waldbrände (lit a) oder unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden (lit b), zurückzuführen ist.

f) Pflanzung von drei Milliarden zusätzlichen Bäumen (Art 13)

Art 13 sieht vor, dass die MS bei der Festlegung und Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahmen nach den Art 4 sowie 8 bis 12 darauf abzielen sollen einen Beitrag zur Erfüllung der Verpflichtung der Union zu leisten, bis 2030 mindestens drei Milliarden zusätzliche Bäume auf Unionsebene zu pflanzen. Diese Verpflichtung der EU wurde bereits in der Biodiversitätsstrategie für 2030 formuliert¹⁸⁷⁾ und wurde erst im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens eingefügt. Sie führt allerdings zu keinen quantifizierbaren Pflichten der einzelnen MS. Diese haben in ihren nationalen Wiederherstellungsplänen lediglich zu beschreiben, welchen Beitrag sie zur Erfüllung des Unionsziels leisten.¹⁸⁸⁾

Abs 2 legt fest, wie bei der Erfüllung des mitgliedstaatlichen Beitrags zum Unionsziel vorzugehen ist. So sind bei der Verwirklichung des Abs 1 ökologische Grundsätze uneingeschränkt zu beachten, es sind die Artenvielfalt und eine diverse Altersstruktur sicherzustellen. Dabei ist heimischen Baumarten¹⁸⁹⁾ der Vorrang zu

180) So auch Bodenbender (FN 76) 532.

181) Art 11 Abs 4 UAbs 11.

182) Art 27 Abs 2.

183) Art 12 Abs 1.

184) Art 12 Abs 2 und 3 iVm Art 14 Abs 5.

185) Ausführlich Anhang VI.

186) Art 15 Abs 3 lit j.

187) Siehe Punkt 2.2.4. der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030.

188) Art 15 Abs 3 lit m.

189) Als heimische Baumart definiert Art 3 Z 14 eine Baumart, die in ihrem natürlichen früheren oder derzeitigen Verbreitungsgebiet und ihrem potenziellen Verbreitungsgebiet vorkommt, dh in dem Verbreitungsgebiet, das sie natürlich einnimmt oder ohne direkte oder indirekte Einführung oder Pflege durch Menschen einnehmen könnte.

geben. In bestimmten, eingeschränkten Fällen kann von dieser Verpflichtung abgewichen werden, und zwar dann, wenn eine nicht heimische Art der Klimawandelanpassung dient. Die Maßnahmen zur Erfüllung des Art 13 zielen darauf ab, die ökologische Vernetzung zu verbessern und stützen sich auf nachhaltige Aufforstung, Wiederaufforstung und Baumpfanzung sowie den Ausbau städtischer Grünflächen.¹⁹⁰⁾

V. Nationaler Wiederherstellungsplan

Der nationale Wiederherstellungsplan ist das zentrale Instrument zur Umsetzung der Wiederherstellungs-VO. Die MS haben jeweils einen solchen Plan zu erstellen und darin zu konkretisieren, wie sie die einzelnen Wiederherstellungsziele und -pflichten des II. Kapitels erreichen wollen und welche Maßnahmen sie zu diesem Zweck ergreifen. Bereits vor der Erstellung des ersten nationalen Wiederherstellungsplans sind sie verpflichtet die vorbereitende Überwachung und Forschung durchzuführen, die erforderlich ist, um notwendige Wiederherstellungsmaßnahmen zu ermitteln.¹⁹¹⁾

Art 14 bestimmt, wie die MS beim Erstellen ihres nationalen Wiederherstellungsplans vorzugehen haben. So finden sich darin etwa Regelungen zur Quantifizierung von Flächen,¹⁹²⁾ Kartierung städtischer oder landwirtschaftlicher Ökosysteme¹⁹³⁾ und Begründungspflichten zur Anwendung diverser Ausnahmebestimmungen.¹⁹⁴⁾ Darüber hinaus ist vorgesehen, dass sie dabei Synergien mit diversen anderen Bereichen zu ermitteln und zu beachten haben, zB mit dem Klimaschutz und der Klimawandelanpassung,¹⁹⁵⁾ der Land- und Forstwirtschaft,¹⁹⁶⁾ den nationalen Wiederherstellungsplänen anderer MS¹⁹⁷⁾ sowie mit dem Ausbau erneuerbarer Energien.¹⁹⁸⁾ Außerdem sind bei der Erstellung des Plans zahlreiche andere naturschutz-, umwelt-, land- und fischereirechtliche Unionsrechtsakte und das Übereinkommen über die biologische Vielfalt zu berücksichtigen.¹⁹⁹⁾ Weiters wird klargestellt, dass mit der Wiederherstellungs-VO keine Pflicht der MS entsteht, ihre Finanzierung im Rahmen der GAP oder der GFP anzupassen.²⁰⁰⁾ Vielmehr werden die MS dazu verpflichtet entsprechende private oder öffentliche Förderprogramme für die Durchführung der Wiederherstellungspflichten einzurichten.²⁰¹⁾ Bei der Ausfertigung der nationalen Wiederherstellungspläne sind darüber hinaus auch die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Ökosystemfunktionen und ihr Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der betreffenden Regionen und Gemeinschaften sowie regionale und lokale Besonderheiten zu beachten.²⁰²⁾

Art 14 Abs 20 sieht vor, dass die Öffentlichkeit bei der Erstellung der nationalen Wiederherstellungspläne zu beteiligen ist. In Anbetracht der kurzen Fristen²⁰³⁾ zur Fertigstellung der Pläne, wird die Öffentlichkeitsbeteiligung wohl eine Herausforderung darstellen. Wie die Einbeziehung der Öffentlichkeit konkret aussehen

wird und ob in Bezug auf nationale Wiederherstellungspläne Beschwerderechte Einzeler oder von Umweltorganisationen bestehen werden, wird wohl von der konkreten Ausgestaltung der Pläne abhängen.²⁰⁴⁾ Im Verhältnis zum Initiativantrag stellen Art 14 Abs 20 und die übrigen Bestimmungen der Renaturierungs-VO, die sich auf die Öffentlichkeitsbeteiligung beziehen,²⁰⁵⁾ jedenfalls einen Rückschritt dar. Dieser sah mit Art 16 nämlich noch einen eigenen Artikel zum Zugang zu Gericht vor. Demnach war vorgesehen, dass die Öffentlichkeit, vor allem Umweltschutzorganisationen, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche oder verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit der nationalen Wiederherstellungspläne oder etwaige Unterlassungen der Behörden anzufechten.²⁰⁶⁾

Der nationale Wiederherstellungsplan hat grundsätzlich einen Zeitraum bis 2050 abzudecken und enthält Zwischenfristen zu den Zielen und Verpflichtungen des II. Kapitels.²⁰⁷⁾ Art 15 Abs 2 sieht jedoch eine Erleichterung für den ersten Wiederherstellungsplan vor, der sich für die Zeit nach dem 1.7.2032 auf einen strategischen Überblick beschränken darf. Gem Art 15 Abs 7 ist vorgesehen, dass die Kom in einem Durchführungsrechtsakt ein einheitliches Format für nationale Wiederherstellungspläne erlässt.²⁰⁸⁾

Art 15 Abs 3 legt einen umfangreichen Katalog an Inhalten des nationalen Wiederherstellungsplans fest. Dazu gehören etwa Beschreibungen der geplanten Wiederherstellungsmaßnahmen und die Bewertung ihrer Wirksamkeit, die Auswahl der Indikatoren für Waldökosysteme, eine Beschreibung des jeweiligen Beitrags zu den Unionszielen der Vernetzung von Flüs-

190) Art 13 Abs 2 aE.

191) Art 14 Abs 1.

192) Art 14 Abs 2.

193) Art 14 Abs 4 und 6.

194) Art 14 Abs 2 und 8.

195) Art 14 Abs 8.

196) Art 14 Abs 10.

197) Art 14 Abs 17.

198) Art 14 Abs 13.

199) Art 14 Abs 14.

200) Art 14 Abs 11.

201) Art 14 Abs 12.

202) Art 14 Abs 16.

203) Siehe unten.

204) Fellenberg (FN 69) 130.

205) Art 15 Abs 3 lit w, Art 21 Abs 8,

206) Nunmehr in ErwGr 82

207) Art 15 Abs 1.

208) Ein Entwurf dieses Durchführungsrechtsakts ist bereits veröffentlicht und abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14480-VO-uber-die-Wiederherstellung-der-Natur-einheitliches-Format-für-die-nationalen-Wiederherstellungsplane-Durchführungsrechtsakt_de.

sen und der Pflanzung von Bäumen, Begründungen zur Anwendung von Ausnahmeregelungen usw.²⁰⁹⁾

Strukturell ähnelt der nationale Wiederherstellungsplan, wie er in den Art 14 und 15 beschrieben wird, dem integrierten nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) wie ihn Art 3 der Governance-VO²¹⁰⁾ vorsieht.²¹¹⁾ Nach dem Wortlaut der VO bindet er vorwiegend Behörden und ist ein Instrument der Verhaltenssteuerung für das Verwaltungshandeln.²¹²⁾ Konkrete Aussagen werden aber erst getroffen werden können, sobald der erste nationale Wiederherstellungsplan vorliegt.

Die MS haben der EU-Kom bis zum 1. September 2026 einen ersten Entwurf ihres nationalen Wiederherstellungsplans vorzulegen.²¹³⁾ Nach dessen Eingang hat die Kom sechs Monate Zeit, um den Entwurf gemäß Art 17 Abs 2 und 3 zu bewerten.²¹⁴⁾ Binnen dieser Frist kann die Kom dem MS Anmerkungen übermitteln,²¹⁵⁾ denen der MS in seinem finalen nationalen Wiederherstellungsplan Rechnung zu tragen hat.²¹⁶⁾ Nach Eingang der Anmerkungen hat der MS wiederum sechs Monate Zeit, um den nationalen Wiederherstellungsplan fertigzustellen und ihn anschließend zu veröffentlichen und der Kom zu übermitteln.²¹⁷⁾ Demnach ist der erste fertige nationale Wiederherstellungsplan spätestens bis zum 1. September 2027 zu veröffentlichen.

Danach hat jeder MS bis zum 30. Juni 2032 und anschließend bis zum 30. Juni 2042 Zeit, seinen nationalen Wiederherstellungsplan zu überprüfen und zu überarbeiten und zusätzliche Wiederherstellungsmaßnahmen aufzunehmen.²¹⁸⁾ Später erfolgt die Überprüfung in Zehnjahresabständen. Der überarbeitete nationale Wiederherstellungsplan ist darauffolgend zu veröffentlichen und der Kom zu übermitteln. Stellt die Kom eine mangelnde Zielerreichung fest, kann auch sie den MS dazu auffordern, seinen nationalen Wiederherstellungsplan zu überarbeiten.²¹⁹⁾

VI. Überwachung und Berichterstattung

Mit der Wiederherstellungs-VO gehen zahlreiche Überwachungs- und Berichterstattungspflichten der MS einher. Art 20 Abs 1 enthält eine Liste jener Informationen, die die MS in regelmäßigen Abständen – idR sechs Jahre – zu überwachen und schließlich gem Art 21 der Kom zu melden haben. Die Überwachung beginnt zum Teil mit Inkrafttreten der VO, teilweise erst, sobald Wiederherstellungsmaßnahmen ergriffen wurden.²²⁰⁾ Die so ermittelten Daten sind zu veröffentlichen.²²¹⁾

Die erste Berichterstattung an die Kom hat bis zum 30. Juni 2028 stattzufinden und betrifft Flächen auf denen Wiederherstellungsmaßnahmen nach den Art 4 bis 12 ergriffen wurden, Flächen und Habitate, deren Zustand sich erheblich verschlechtert hat, und den jeweiligen mitgliedstaatlichen Beitrag zu den Unionszielen gem Art 9 und 13.²²²⁾ Danach sind entsprechende

Informationen alle drei Jahre zu übermitteln.²²³⁾ Für zahlreiche weitere Informationen ist ein sechsjähriger Berichtszyklus vorgesehen,²²⁴⁾ der mit dem 30. Juni 2031 beginnt.²²⁵⁾ Das Format, die Struktur und die Modalitäten für die Vorlage der Informationen legt die Kom im Wege von Durchführungsrechtsakten fest.²²⁶⁾

VII. Schlussbemerkungen

Die Wiederherstellung der Natur ist und wird eine Herausforderung sein. Das spiegelt auch die Renaturierungs-VO wider: Der Verordnungstext wurde im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens an zahlreichen Stellen verwässert, was auf Kosten seiner Verständlichkeit ging und ihre Anwendung nicht erleichtern wird. An mehreren Stellen reicht es nicht, nur eine Sprachfassung zu lesen, und es wird deutlich, dass im Rechtsetzungsprozess um jedes Wort gekämpft wurde. Zurecht befürchten auch die nationalen Behörden einen immensen bürokratischen Aufwand. Insbesondere die österreichische Kompetenzverteilung wird die Sache zusätzlich erschweren und den zuständigen Stellen einiges an Koordination abverlangen. Zuständig sind nämlich nicht nur die Länder im Rahmen ihrer Naturschutz- und Raumordnungskompetenz, sondern auch der Bund (zB Wasserrechts- und Forstrechtskompetenz) und auch die Gemeinden sind in den Prozess der Wiederherstellung miteinzubeziehen (zB bei der Renaturierung von Städten).²²⁷⁾ In kürzester Zeit sind nationale Wiederherstellungspläne zu erstellen, teilweise obwohl entsprechende Daten fehlen. Das Monitoring zum bisherigen EU-Naturschutzinstrumentarium hat gezeigt, dass in Sachen Biodiversitätsschutz bisher so gut wie keine Erfolge zu verzeichnen waren. Darüber

209) Ausführlich zu erforderlichen Kartierungen für Deutschland, Hendrischke (FN 70) 158.

210) VO (EU) 2018/1999; Governance-VO.

211) So auch Qasem/Rehder (FN 68) 12 f, die einen weitergehenden Vergleich mit anderen unionsrechtlichen Plänen und Programmen vornehmen.

212) Fellenberg (FN 69) 128.

213) Art 16.

214) Art 17 Abs 1.

215) Art 17 Abs 4.

216) Art 17 Abs 5.

217) Art 17 Abs 6.

218) Art 19 Abs 1.

219) Art 19 Abs 3.

220) Art 20 Abs 2 bis 5.

221) Art 20 Abs 8.

222) Art 20 Abs 1.

223) Art 21 Abs 1.

224) Art 21 Abs 2.

225) Art 21 Abs 2.

226) Art 21 Abs 3.

227) Näher zu kompetenzrechtlichen Herausforderungen Bußjäger (FN 36) 234.

hinaus steht es um den Zustand der Natur vermutlich noch schlechter als von uns angenommen. Die ambitionierten Ziele der VO scheinen somit fast unerreichbar.

Dennoch ist die Renaturierungs-VO als Meilenstein des EU-Naturschutzrechts zu bezeichnen. Erstmals ist die Gesamtlandschaft mit Wiederherstellungsmaßnahmen abzudecken. Die Renaturierung bezieht sich nicht mehr bloß auf einige wenige, unzureichend vernetzte Schutzgebiete. Gewisse Ökosysteme, etwa Städte oder landwirtschaftliche Flächen, werden zum ersten Mal mit umfangreichen naturschutzrechtlichen Pflichten abgedeckt. Das bestehende Richtlinienrecht wird durch verbindliche Zielpfade ergänzt. Damit kann ein Nacherreichen der Ziele konkret benannt und kontrolliert werden. Trotz der hochgesteckten Ziele, er-

laubt die VO einiges an Flexibilität. So ermöglichen es die zahlreichen Ausnahmebestimmungen regionale Unterschiede zu beachten und auf divergierende Interessenlagen einzugehen. Den MS wird im nationalen Wiederherstellungsplan ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt, wie und wo sie Wiederherstellungsmaßnahmen ergreifen. Es bleibt zu hoffen, dass sie sich dieser schwierigen Aufgabe verantwortungsvoll und mit viel Ehrgeiz annehmen werden. Denn, um mit Böhning-Gaese und Bauer zu schließen: „Der Klimawandel entscheidet darüber, wie wir als Menschheit in Zukunft leben, das Artensterben, ob wir auf der Erde überleben.“²²⁸⁾

228) Böhning-Gaese/Bauer (FN 6) 25.

Marlon Possard

Verwaltungsethik im Fokus

Ethische Grundlagen & Orientierungshilfen – ein kompaktes Nachschlagewerk für die österreichische Verwaltung

facultas 2025, 140 Seiten
ISBN 978-3-7089-2573-8
EUR 25,-



Das Buch bietet eine prägnante, strukturierte und verständlich aufbereitete Einführung in ethische Theorien und in aktuelle ethische Fragestellungen im Kontext der öffentlichen Verwaltung. Von Transparenz und Integrität bis hin zur Verantwortung im Umgang mit öffentlichen Ressourcen: Das Werk liefert praxisorientierte Antworten und Denkanstöße für eine verantwortungsvolle Verwaltungspraxis in Österreich und nimmt beispielhaft auf problematische Sachverhalte Bezug. Ein unverzichtbarer Leitfaden für alle, die ethisches Handeln in der österreichischen Verwaltung stärken möchten – ideal für Entscheidungsträger, Praktiker, Studierende und Interessierte.



Erhältlich im Buchhandel und auf
facultas.at

facultas