

Brüssel, den 15.5.2017
COM(2017) 234 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**gemäß Artikel 12 Absatz 3 der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der
Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme**

1. Einleitung

Der vorliegende zweite Bericht¹ über die Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme („Richtlinie über die strategische Umweltprüfung“ oder „SUP-Richtlinie“)² befasst sich mit den Erfahrungen, die zwischen 2007 und 2014 bei der Anwendung der Richtlinie gesammelt wurden. Der Bericht wurde gemäß Artikel 12 Absatz 3 der SUP-Richtlinie erstellt und umfasst eine Bewertung der Umsetzung der Richtlinie in diesem Zeitraum.³ Die Ergebnisse dieses Berichts fließen in eine Bewertung der SUP-Richtlinie im Rahmen des Programms der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)⁴ ein.

Die SUP-Richtlinie trägt dem in den Artikeln 11 und 191 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union niedergelegten Grundsatz des Umweltschutzes und der Integration von Umweltschutzbelangen in die Politikgestaltung Rechnung. Sie sieht ein hohes Umweltschutzniveau vor und sorgt dafür, dass bei der Ausarbeitung und Annahme bestimmter Pläne und Programme Umwelterwägungen berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck verlangt die Richtlinie, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden.

Die SUP-Richtlinie legt keine messbaren Umweltnormen fest. Sie ist im Wesentlichen eine „Verfahrensrichtlinie“, in der bestimmte Schritte festgelegt sind, die die Mitgliedstaaten bei der Ermittlung und Bewertung der Umweltauswirkungen befolgen müssen. Das Verfahren der strategischen Umweltprüfung (SUP) soll Entscheidungsträger dabei unterstützen, auf der Grundlage objektiver Informationen und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Konsultation der Öffentlichkeit/der Beteiligten und der zuständigen Behörden fundierte Entscheidungen zu treffen. Die Umsetzung der wichtigsten Anforderungen der SUP-Richtlinie und ihr Verhältnis zu anderen Richtlinien werden in den Abschnitten 2 bzw. 3 erläutert.

2. Stand der Umsetzung

2.1. Rechtliche und administrative Regelungen in den Mitgliedstaaten

Alle Mitgliedstaaten haben die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt. Der rechtliche Rahmen für die Umsetzung der Richtlinie unterscheidet sich in den Mitgliedstaaten und hängt von ihren jeweiligen Verwaltungsstrukturen und -regelungen ab. Einige Mitgliedstaaten haben die SUP-Richtlinie im Rahmen gesonderter nationaler Rechtsvorschriften umgesetzt, während andere die Anforderungen der Richtlinie in bestehende Bestimmungen integriert haben, darunter auch in jene zur Umsetzung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung („UVP-Richtlinie“)⁵. Seit 2007 hat mehr als die Hälfte der

¹ Der erste Bericht wurde am 14.9.2009 vorgelegt (KOM(2009) 469).

² ABl. L 197/30 vom 21.7.2001, S. 30. Der Begriff „strategisch“ kommt zwar in der SUP-Richtlinie nicht vor, doch hat sich diese Bezeichnung als die gebräuchlichste etabliert.

³ Ausführlichere Informationen sind der Begleitstudie zu entnehmen
[\[http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf\]](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf).

⁴ http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_de

⁵ ABl. L 26 vom 28.1.2012, S. 1.

Mitgliedstaaten ihre die SUP-Richtlinie umsetzenden nationalen Rechtsvorschriften geändert, um sicherzustellen, dass die nationalen Vorschriften mit der Richtlinie in Einklang stehen, und um Fälle fehlerhafter Anwendung zu beheben.

Die jeweils spezifischen administrativen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten haben die organisatorischen Regelungen beeinflusst, die in den einzelnen Ländern zur Umsetzung und Anwendung der Richtlinie getroffen wurden. Für gewöhnlich ist die Behörde, die mit der Ausarbeitung und Annahme der Pläne und Programme befasst ist, auch für die Durchführung des SUP-Verfahrens zuständig. In den meisten Mitgliedstaaten wird das Umweltministerium oder eine Umweltbehörde als die „in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich“ betroffene Behörde angesehen (Artikel 6 Absatz 3 der SUP-Richtlinie). In einigen Mitgliedstaaten sind die Umweltbehörden mit mehr Befugnissen ausgestattet und leiten die Durchführung des SUP-Verfahrens. Manche Mitgliedstaaten haben eine Stelle bestimmt, die die Qualität der Dokumentation und der Ergebnisse des SUP-Verfahrens überwacht und kontrolliert.

Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Entscheidungsfindung (Artikel 8) und bei den Regelungen für die Bekanntgabe der Entscheidung nach Abschluss des SUP-Verfahrens (Artikel 9) über einen weiten Ermessensspielraum. In einigen Mitgliedstaaten sind die Umweltbehörden befugt, einen Verwaltungsakt (wie zum Beispiel einen Beschluss) zu erlassen. Der Beschluss kann für den Inhalt der Pläne und Programme verbindlich sein, oder er kann als nicht verbindlicher Akt erlassen werden.

2.2. Geltungsbereich der SUP-Richtlinie

Die Mitgliedstaaten haben die SUP-Richtlinie in der Regel gemäß ihren Zielen und Anforderungen umgesetzt und angewendet. Bei der Festlegung des Geltungsbereichs der Richtlinie traten keine Schwierigkeiten auf. Zur SUP-Richtlinie liegt eine umfangreiche Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vor, die die Anwendung der Richtlinie erleichtert hat. Der EuGH hat u. a. die breite Auslegung der Begriffe und Bestimmungen der Richtlinie bestätigt.⁶ Zum Beispiel:

- „Pläne und Programme“, die einer strategischen Umweltprüfung unterliegen (Artikel 2)

In der SUP-Richtlinie werden die Begriffe „Pläne und Programme“ nicht definiert, sondern eher qualifiziert. Im ersten Urteil⁷, das sich mit dem Geltungsbereich der SUP-Richtlinie befasste, stellte der EuGH klar, dass Pläne und Programme, die in Form eines Gesetzes angenommen werden, allein aufgrund dieses Umstands nicht dem Geltungsbereich der Richtlinie entzogen sind⁸. Darüber hinaus können auch Pläne und Programme, die aufgrund von nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen, in denen die zuständigen Behörden und das Ausarbeitungsverfahren festgelegt sind, deren Annahme aber nicht verpflichtend ist, der Richtlinie unterliegen, wenn sie die darin festgelegten Kriterien erfüllen⁹. Im Zweifelsfall ist die Unterscheidung zwischen Plänen und Programmen und anderen Maßnahmen unter Bezugnahme auf das in Artikel 1 der SUP-Richtlinie festgelegte

⁶ C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, Rn. 37, und C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582, Rn. 50.

⁷ C-105/09 und C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355.

⁸ Ebd., Rn. 41.

⁹ C-567/10, Rn. 31.

Ziel zu treffen, nämlich, dafür zu sorgen, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden¹⁰.

Was die Bestimmung des Ausdrucks „Pläne und Programme“ betrifft, so hat fast die Hälfte der Mitgliedstaaten den Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie wörtlich in nationales Recht übernommen. Die meisten von ihnen haben die Art oder die Bezeichnung der Planungsbereiche angepasst, um den spezifischen nationalen Regelungen Rechnung zu tragen.

- **„Rahmen setzen“ (Artikel 3 Absatz 2)**

Pläne und Programme, für die eine strategische Umweltprüfung vorgeschrieben ist, sollten den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, die in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführt sind. Fast alle Mitgliedstaaten haben den Begriff „Rahmen setzen“ wörtlich in nationales Recht umgesetzt, wobei sie ihn oftmals in einem Rechtsakt oder einem Leitfaden weiter ausgeführt haben. In seiner Rechtsprechung hat der EuGH bestätigt, dass dieser Begriff der Zielsetzung der SUP-Richtlinie Rechnung tragen muss, nämlich, die Umweltauswirkungen jeder Entscheidung, die Vorgaben für die spätere Genehmigung von Projekten enthält, zu berücksichtigen¹¹. Es ist daher festzuhalten, dass Pläne und Programme einen Rahmen für Entscheidungen setzen, die die etwaig nachfolgende Genehmigung von Projekten beeinflussen, insbesondere im Hinblick auf Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen oder Zuweisung von Ressourcen.

- **Screening**

In Artikel 3 Absätze 4 und 5 der SUP-Richtlinie ist das Verfahren festgelegt, nach dem darüber befunden wird, ob Pläne und Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben und somit einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen sind. Die Mitgliedstaaten müssen dazu die in Anhang II der SUP-Richtlinie festgelegten Kriterien für die Erheblichkeit berücksichtigen. Die meisten Mitgliedstaaten haben den Anhang II wörtlich in nationales Recht umgesetzt und wenden ein Verfahren der Einzelfallprüfung an. Der Ermessensspielraum bei der Prüfung bestimmter Pläne und Programme wird durch das übergeordnete Ziel der Richtlinie¹², ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, eingeschränkt.

2.3. Scoping (Artikel 5 Absatz 4)

Die Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrads der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen wird als „Scoping“ bezeichnet. Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Organisation des Scopings im Rahmen einer strategischen Umweltprüfung über einen weiten Ermessensspielraum, der allein durch die Verpflichtung beschränkt wird, die Behörden mit umweltbezogenen Aufgabenbereichen zu konsultieren.

In einigen Mitgliedstaaten ist die Erstellung des Scoping-Berichts verpflichtend. Inhalt und Detaillierungsgrad der im Scoping-Bericht enthaltenen Informationen können von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren; in manchen Ländern ist ihr Inhalt in nationalen Rechtsvorschriften festgelegt.

¹⁰ C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103, Rn. 40, und C-567/10, Rn. 30.

¹¹ C-105/09 und C-110/09, ECLI:EU:C:2010:120, Rn. 60

¹² C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608, Rn. 47.

Den öffentlichen Behörden kommt in den verschiedenen Mitgliedstaaten eine unterschiedliche Rolle beim Scoping zu. Als Mindestanforderung sollten die Umweltbehörden in der Scoping-Phase konsultiert werden. In einigen Mitgliedstaaten genehmigen sie jedoch auch die Unterlagen, in denen das Scoping dokumentiert wird.

2.4. Umweltbericht (Artikel 5 und Anhang I)

In Anhang I der SUP-Richtlinie ist festgelegt, welche Angaben der Umweltbericht mindestens enthalten muss. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass dieser Bericht von hinreichender Qualität ist. Nahezu die Hälfte der Mitgliedstaaten hat den Umfang der nach Anhang I vorgeschriebenen Informationen in ihren nationalen Rechtsvorschriften erweitert. Zum Beispiel verlangen manche Mitgliedstaaten, dass der Umweltbericht eine Prüfung bestimmter wirtschaftlicher und sozialer Faktoren umfasst, die bei der Durchführung des Plans von Belang sein können. Andere Mitgliedstaaten schreiben ausdrücklich vor, dass die Ergebnisse der öffentlichen Konsultationen in den Umweltbericht aufzunehmen sind. Was den Inhalt der nichttechnischen Zusammenfassung des Berichts betrifft, so haben fast alle Mitgliedstaaten die entsprechende Bestimmung der Richtlinie wörtlich in nationales Recht umgesetzt.

Bei der Erstellung des Umweltberichts sahen sich die Mitgliedstaaten zwei Arten von Schwierigkeiten gegenüber:

- i. Verfügbarkeit und Qualität der Daten;
- ii. Fachwissen und Erfahrung der mit der Erstellung des Berichts befassten Fachleute und der für die Qualitätsprüfung zuständigen Behörden.

- Informationen über den Ausgangszustand

Einige Mitgliedstaaten haben die Anforderungen von Anhang I Buchstabe b wörtlich in nationales Recht umgesetzt; andere haben Leitlinien ausgearbeitet, um die Erhebung von Informationen über den Ausgangszustand zu erleichtern. Nahezu zwei Drittel der Mitgliedstaaten haben berichtet, dass die Relevanz, die Verfügbarkeit und der Detaillierungsgrad der zu erfassenden Daten bei der Erhebung der Informationen über den Ausgangszustand ein Problem darstellen, etwa, wenn es um Daten im Zusammenhang mit der Bewertung der Anfälligkeit gegenüber dem Klimawandel geht¹³. Die Erfahrung zeigt, dass die Qualität der Informationen über den Ausgangszustand bei Plänen und Programmen, die kleinere Gebiete betreffen, aufgrund ihres standortspezifischen Charakters besser ist.

- Vernünftige Alternativen (Artikel 5 Absatz 1)

Der Begriff „vernünftige Alternativen“ ist weder in der SUP-Richtlinie noch in den sie umsetzenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten definiert. Viele Mitgliedstaaten haben nationale Leitlinien ausgearbeitet, um die Ermittlung und Auswahl vernünftiger Alternativen im Rahmen des SUP-Verfahrens zu erleichtern. Was die Festlegung der Art und der Anzahl der zu prüfenden Alternativen betrifft, so gibt es keinen gemeinsamen Ansatz. Diese hängen vielmehr von den Zielen, dem geografischen Anwendungsbereich und dem Inhalt jeder Gruppe von Plänen und Programmen ab. Die drei häufigsten Kategorien von Alternativen in den Mitgliedstaaten sind jedoch folgende:

¹³ Die Dienststellen der Kommission haben einen Leitfaden zur Einbeziehung des Klima- und Biodiversitätsschutzes in die strategische Umweltprüfung ausgearbeitet [<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>].

- i. *Standortalternativen;*
- ii. *qualitative und quantitative Alternativen (Änderungen an Umfang oder Größe des Eingriffs in die Umwelt);*
- iii. *technische Alternativen (im Hinblick auf die Gestaltung der an einem ausgewählten Standort zu entwickelnden künftigen Projekte).*

Im Umweltbericht prüfen die Mitgliedstaaten stets die „Nullvariante“¹⁴, doch verfolgen sie dabei verschiedene Ansätze. Einige Mitgliedstaaten betrachten die Nullvariante als eine der „vernünftigen Alternativen“, während andere sie als eigenständigen Teil des Umweltberichts ansehen, der nicht notwendigerweise mit den vernünftigen Alternativen, sondern eher mit den Informationen über den Ausgangszustand verknüpft ist.

Damit sichergestellt ist, dass die Umsetzung und Anwendung der SUP-Richtlinie den Vorschriften entspricht, müssen die vor der Festlegung des endgültigen Inhalts der Pläne und Programme zu prüfenden Alternativen unter Berücksichtigung der Ziele und des geografischen Anwendungsbereichs der Pläne und Programme vernünftig sein. Wie von Mitgliedstaaten ebenfalls angemerkt wurde, konnte es aufgrund bestimmter Umstände bei der Ausarbeitung von Plänen und Programmen problematisch sein, die vernünftigen Alternativen zu ermitteln. So ist es zum Beispiel schwierig, vernünftige Alternativen im Planungsstadium zu ermitteln und zu bewerten, wenn die Pläne und Programme strategisch auf ein bestimmtes Thema ausgerichtet sind oder wenn sie einen allgemeinen Inhalt haben.

2.5. Konsultation (Artikel 6)

Die Mitgliedstaaten verfügen über einen erheblichen Ermessensspielraum in Bezug darauf, wie sie die Öffentlichkeit und die zuständigen Behörden in den verschiedenen Stadien des SUP-Verfahrens informieren und konsultieren. Sie sollten allerdings sicherstellen, dass das Konsultationsverfahren frühzeitig und effektiv durchgeführt wird und dass es außerdem mit den Anforderungen des Übereinkommens von Aarhus in Einklang steht¹⁵.

- Zeitrahmen

Die SUP-Richtlinie legt keine Zeitrahmen für das Konsultationsverfahren fest, sondern verlangt, dass die Konsultation innerhalb ausreichend bemessener Fristen durchgeführt wird (Artikel 6 Absatz 2). Für gewöhnlich sind die Zeitrahmen für die Konsultation der Umweltbehörden dieselben wie für die Konsultation der Öffentlichkeit. Der EuGH¹⁶ hat bestätigt, dass innerstaatliche Rechtsvorschriften Zeitrahmen vorgeben können, vorausgesetzt, sie verhindern nicht, dass der Öffentlichkeit und den Behörden effektiv Gelegenheit gegeben wird, Stellung zu nehmen.

¹⁴ Gemäß Anhang I Buchstabe b der SUP-Richtlinie muss der Umweltbericht Informationen über die voraussichtliche Entwicklung des Umweltzustands bei Nichtdurchführung des Plans oder Programms enthalten. Dies wird oft als „Nullvariante“ bezeichnet.

¹⁵ Übereinkommen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

¹⁶ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, Rn. 50.

- ***Zugänglichmachung der Screening-/Scoping-Informationen für die Öffentlichkeit***

Die Öffentlichkeit wird in allen Mitgliedstaaten über die Ergebnisse des Screening-Verfahrens informiert. Diese Informationen werden für gewöhnlich auf der Website der spezifischen Pläne und Programme veröffentlicht oder auf der Website der Umweltbehörden, insbesondere dann, wenn sie die endgültige Entscheidung treffen. Außerdem wird die Screening-Entscheidung in Zeitungen, Amtsblättern etc. bekannt gegeben.

In einigen Mitgliedstaaten wird die Öffentlichkeit in das Scoping einbezogen, indem sie informiert wird und Gelegenheit erhält, schriftlich Stellung zu nehmen oder sich an den Konsultationen im Rahmen des Scopings zu beteiligen.

- ***Konsultation der zuständigen Behörden (Artikel 6 Absatz 3)***

In allen Mitgliedstaaten werden die Behörden zum Umweltbericht und zum Entwurf der Pläne und Programme konsultiert. In einigen Mitgliedstaaten fungiert die Umweltbehörde als Vermittler zwischen der Behörde, die die Pläne und Programme ausarbeitet, und allen anderen Behörden, die im Rahmen des SUP-Verfahrens konsultiert werden müssen. Die Umweltbehörde stellt außerdem die Qualität des Umweltberichts sicher.

Der EuGH¹⁷ hat klargestellt, dass innerhalb der für die Konsultation in Umweltfragen zuständigen Behörde eine funktionelle Trennung sichergestellt sein muss. Dies soll gewährleisten, dass eine behördeninterne Verwaltungseinheit tatsächlich über die erforderliche Autonomie verfügt, um objektiv zu den Plänen und Programmen, die dem SUP-Verfahren unterworfen sind, Stellung zu nehmen.

- ***Konsultation der Öffentlichkeit zum Umweltbericht***

In den meisten Mitgliedstaaten wird der Umweltbericht zum selben Zeitpunkt veröffentlicht wie der Entwurf der Pläne und Programme. Dies gibt der Öffentlichkeit ausreichend Zeit, Stellung zu nehmen und zur Ausarbeitung des Umweltberichts beizutragen, bevor die Pläne und Programme förmlich angenommen werden. In der Regel geben die Mitgliedstaaten die öffentliche Konsultation im Internet bekannt. Die Bekanntmachung enthält den Titel des Plans oder Programms sowie Angaben zu den zuständigen Behörden und zum Ort, wo alle Unterlagen im Zusammenhang mit dem Plan- oder Programm Entwurf, darunter auch der Umweltbericht und seine nichttechnische Zusammenfassung, für die Zwecke der öffentlichen Konsultation zur Verfügung stehen. In einigen Mitgliedstaaten sind die Anforderungen an die Konsultation strenger ausgestaltet als in der Richtlinie und umfassen die Abhaltung einer Sitzung oder einer öffentlichen Anhörung zur Konsultation der Öffentlichkeit.

Die öffentliche Konsultation ist ein wichtiger Schritt im Rahmen des Verfahrens; sie soll die Transparenz, die Wirksamkeit und die Effektivität des Planungsprozesses verbessern. Auf diese Weise fördert und verbessert sie die allgemeine Wahrnehmung und gesellschaftliche Akzeptanz des Plans oder Programms vor dessen Annahme und Durchführung.

- ***Grenzüberschreitende Konsultationen (Artikel 7)***

Alle Mitgliedstaaten bis auf zwei haben über Erfahrungen mit der Durchführung grenzüberschreitender Konsultationen im Rahmen des SUP-Verfahrens – entweder als betroffene Partei und/oder als Ursprungspartei – berichtet. In den meisten Mitgliedstaaten sind die Umweltbehörden für die Durchführung dieser Konsultationen zuständig.

¹⁷ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, Rn. 42.

Als Hauptschwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Konsultation im SUP-Verfahren wurden von den Mitgliedstaaten die Kosten für die Übersetzung von Unterlagen, die Qualität der übersetzten Unterlagen und die oftmals kurzen Fristen genannt.

2.6. Überwachung der erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt (Artikel 10)

Durch die Überwachung der Umweltauswirkungen können die Ergebnisse der Umweltprüfung mit den Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme, insbesondere den erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt, verglichen werden. Die SUP-Richtlinie enthält keine Vorgaben in Bezug auf die genauen Modalitäten der Überwachung, ihre Häufigkeit, ihre Methodik und die für sie zuständigen Stellen.

Die Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass die Überwachung von den Plänen und Programmen abhängt und dass es bestimmte Arten von Plänen und Programmen gibt, für die regelmäßig Überwachungsberichte erstellt werden. Die meisten Mitgliedstaaten konnten jedoch keine Angaben zur Häufigkeit der Überwachung machen. Die Überwachung kann anhand von standardisierten Überwachungsindikatoren erfolgen, die in manchen Fällen in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegt sind, oder sie kann auf Einzelfallbasis durchgeführt werden. Sofern anwendbar, wenden die Mitgliedstaaten für die Zwecke der SUP-Richtlinie häufig die im Rahmen anderer Richtlinien entwickelten Regelungen für die Umweltüberwachung an, etwa der Wasserrahmenrichtlinie¹⁸, der Habitat-Richtlinie¹⁹ oder der Richtlinie über Industrieemissionen²⁰.

3. Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften und Politikbereichen der EU

Die SUP-Richtlinie stellt ausdrücklich einen Zusammenhang mit der UVP-Richtlinie und der Habitat-Richtlinie her. Sie ist außerdem eng verknüpft mit weiteren Richtlinien, die die Annahme bestimmter in den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie fallender Pläne und Programme vorschreiben (z. B. die Richtlinien über Nitrat, Abfälle, Lärm und Hochwasserrisiken)²¹. Zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen können die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 11 der SUP-Richtlinie koordinierte und/oder gemeinsame Verfahren für Pläne und Programme vorsehen, bei denen sich eine Verpflichtung zur Durchführung einer Prüfung der Umweltauswirkungen sowohl aus der SUP-Richtlinie als auch aus anderen EU-Rechtsvorschriften ergibt.

3.1. UVP-Richtlinie

Gemäß Artikel 11 Absatz 2 ist das Verfahren der strategischen Umweltprüfung unbeschadet der Anforderungen der UVP-Richtlinie oder anderer EU-Rechtsvorschriften durchzuführen. Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung²² festgestellt, dass eine nach der UVP-Richtlinie durchgeführte Umweltprüfung keinen Einfluss auf die besonderen Anforderungen der SUP-

¹⁸ ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

¹⁹ ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7.

²⁰ ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17.

²¹ ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1; ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3; ABl. L 189 vom 18.7.2002, S. 12; ABl. L 288 vom 6.11.2007, S. 27.

²² C-295/10, Rn. 58-63.

Richtlinie hat und somit nicht von der Pflicht zur Durchführung der Umweltprüfung gemäß der SUP-Richtlinie entbindet, wenn diese notwendig ist, um den spezifischen Umweltaspekten dieser Richtlinie Rechnung zu tragen. Darüber hinaus hat der EuGH bestätigt, dass sich die Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung und der strategischen Umweltprüfung in verschiedener Hinsicht unterscheiden. Die Anforderungen der beiden Richtlinien müssen daher kumulativ angewendet werden²³.

Die Praxis zeigt, dass die Grenzen zwischen den zwei Verfahren nicht immer klar sind und sich manchmal überschneiden, insbesondere, wenn es um Pläne, Programme oder Projekte im Bereich der Flächennutzung und/oder Raumordnung geht. Der Grund dafür ist, dass diese Arten von Plänen, Programmen oder Projekten Merkmale sowohl von Plänen und Programmen als auch von Projekten aufweisen können. Flächennutzungs- und/oder Raumentwicklungspläne stellen die häufigsten Pläne und Programme dar, die dem Verfahren der strategischen Umweltprüfung unterzogen werden. Bei solchen Prüfungen muss sichergestellt werden, dass sie sowohl die SUP-Richtlinie als auch die UVP-Richtlinie einhalten, insbesondere, wenn sich die Mitgliedstaaten für koordinierte Verfahren entschieden haben.

Die koordinierten oder gemeinsamen Verfahren liegen im Ermessen der Mitgliedstaaten²⁴, und nur zehn Mitgliedstaaten haben sich für gemeinsame oder koordinierte Verfahren in ihren nationalen Rechtsvorschriften entschieden.

3.2. Habitat-Richtlinie

Viele Mitgliedstaaten sind der Auffassung, dass die Gefahr einer Überschneidung zwischen der geeigneten Prüfung nach Artikel 6 Absatz 3 der Habitat-Richtlinie und der strategischen Umweltprüfung nicht besteht. Dies liege am unterschiedlichen Geltungsbereich der zwei Verfahren und an der zwischen ihnen bestehenden Wechselbeziehung. Der EuGH hat klargestellt, dass die SUP-Richtlinie aus eigener Kraft gilt, wenn die Voraussetzungen, die eine Prüfung nach der Habitat-Richtlinie erforderlich machen, in Bezug auf die Pläne und Programme erfüllt sind²⁵.

4. Aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds kofinanzierte Pläne und Programme (2014-2020)

Artikel 3 Absatz 9 der SUP-Richtlinie sieht vor, dass Pläne und Programme, die durch die EU kofinanziert werden, in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen. Bestimmend für die betreffenden fünf Europäischen Struktur- und Investitionsfonds²⁶ (ESI-Fonds) sind im Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen²⁷ und die spezifischen Verordnungen für die einzelnen Fonds. Die SUP-Richtlinie wurde auf

²³ Ebd., Rn. 61-63.

²⁴ Ebd., Rn. 65.

²⁵ C-177/11, ECLI:EU:C:2012:378, Rn. 19-24.

²⁶ Zu den ESI-Fonds gehören der EFRE, der KF, der ESF, der ELER und der EMFF.

²⁷ ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320.

die meisten der aus den ESI-Fonds für den Zeitraum 2014-2020 kofinanzierten Programme angewendet, da sie einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen.

Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen hat die Anwendung der SUP-Richtlinie auf zweierlei Weise verbessert. Erstens: Nach Artikel 55 Absatz 4 der Verordnung umfasst die Ex-ante-Bewertung gegebenenfalls auch „die Anforderungen für eine strategische Umweltprüfung“. Um die Ex-ante-Bewertung zu vereinfachen, hat die Kommission Leitlinien²⁸ ausgearbeitet. Die Leitlinien sehen vor, dass die strategische Umweltprüfung in einem frühen Stadium der Ausarbeitung der Pläne und Programme durchzuführen ist und abgeschlossen sein muss, bevor die Pläne und Programme angenommen werden.

Zweitens: Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen hat für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 als neues Element Ex-ante-Konditionalitäten eingeführt. Durch die Ex-ante-Konditionalitäten soll sichergestellt werden, dass die notwendigen Voraussetzungen für eine wirksame und effiziente Nutzung der von der EU bereitgestellten Kofinanzierungsmittel erfüllt sind und die UVP-Richtlinie und die SUP-Richtlinie wirksam angewendet werden. So umfassen die allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten Regelungen, die die wirksame Anwendung der SUP-Richtlinie gewährleisten. Einige Mitgliedstaaten mussten ihre nationalen Rechtsvorschriften ändern. Der regulatorische Rahmen für umweltbezogene Entscheidungsprozesse wurde somit präzisiert, und die Kenntnisse und Kompetenzen der mit der Anwendung der SUP-Richtlinie befassten Behörden wurden gestärkt. Durch die Verordnung wurde außerdem eine thematische Ex-ante-Konditionalität für den Verkehrssektor eingeführt; sie schreibt für Verkehrsinvestitionen umfassende Pläne und Programme vor, die die rechtlichen Anforderungen der SUP-Richtlinie erfüllen.

Fast alle Mitgliedstaaten haben die allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten im Zusammenhang mit der SUP-Richtlinie erfüllt. Die meisten Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass der allgemeine, sektorübergreifende Charakter der ESIF-Programme das SUP-Verfahren erschwert hat, das oftmals auch beschleunigt werden musste. Die Mitgliedstaaten haben außerdem hervorgehoben, dass die verfügbaren Informationen über die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen der Pläne und Programme zum Zeitpunkt ihrer Ausarbeitung und Annahme eher allgemeiner Natur sind. Dies hat vor allem die Bewertung der Auswirkungen grenzüberschreitender Programme erschwert. Einige Mitgliedstaaten haben spezifische Leitlinien für die Durchführung strategischer Umweltprüfungen für die aus den ESI-Fonds kofinanzierten Pläne und Programme erstellt. Die meisten Mitgliedstaaten stützten sich auf die von der Kommission bereitgestellten Leitlinien.

5. Wirksamkeit der SUP-Richtlinie

Die Wirksamkeit der Anwendung der SUP-Richtlinie lässt sich daran beurteilen, inwieweit sie sowohl den Planungsprozess als auch den endgültigen Inhalt der Pläne und Programme beeinflussen kann. Alle Mitgliedstaaten haben bestätigt, dass das SUP-Verfahren den Planungsprozess zumindest bis zu einem gewissen Grad beeinflusst und die Qualität der Pläne

²⁸ Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung (EFRE, KF, ESF)

[http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_de.pdf]; Leitlinien für die Ex-ante-Bewertung der operationellen Programme des EMFF im Zeitraum 2014-2020 EMFF (in englischer Sprache)

[http://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/guidelines-ex-ante-evaluation-2014-2020-emff-ops_en.pdf]; Synthese der Ex-ante-Bewertungen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum 2014-2020 (in englischer Sprache)

[http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2015/ex_ante_rdp_synthesis_2014_2020/fulltext_en.pdf].

und Programme verbessert hat. Unter den Mitgliedstaaten und denjenigen, die mit der praktischen Anwendung der Richtlinie befasst sind, besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Wirksamkeit des Verfahrens vom politischen Willen abhängt, wirkungsvoll auf den Planungsprozess Einfluss zu nehmen. Dies stellt sicher, dass Umwelterwägungen in vollem Umfang in die Planung und Entscheidungsfindung einbezogen werden.

Viele Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass das SUP-Verfahren voraussichtlich eher kleine und regionale Pläne und Programme (etwa zur Flächennutzung) beeinflussen wird und weniger nationale Pläne und Programme, für die die strategischen Entscheidungen häufig auf politischer Ebene getroffen werden und bei denen wenig Spielraum besteht, dass sie nach dem SUP-Verfahren überprüft werden. So haben die meisten Mitgliedstaaten bestätigt, dass die angemessene Prüfung der Alternativen den Inhalt der Pläne und Programme beeinflussen kann, doch konzentrieren sich die Alternativen in der Praxis überwiegend darauf, die negativen Auswirkungen zu verringern oder abzumildern. Allerdings können auch solche Maßnahmen wirksam zum Umweltschutz beitragen.

Viele Mitgliedstaaten haben die Bedeutung erkannt, die der öffentlichen Konsultation bei der Verbesserung der Transparenz und Glaubwürdigkeit der Prüfung zukommt. Dies ist wichtig, da die Ergebnisse der Prüfung bei der endgültigen Entscheidung über die Annahme der Pläne und Programme berücksichtigt werden müssen. Gleichwohl haben die Mitgliedstaaten nach nunmehr zehnjähriger Erfahrung mit der Anwendung der SUP-Richtlinie festgestellt, dass der Umfang, in dem die Ergebnisse der strategischen Umweltprüfung in die endgültige Entscheidung über Pläne und Programme einfließen, oftmals von den besonderen Verfahren der Entscheidungsfindung abhängt und von einer sorgfältigen Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Prüfung bis zum einfachen Abhaken einer Verfahrensvorschrift reichen kann.

6. Schlussfolgerungen

Im Zeitraum 2007-2014 wurden von den Mitgliedstaaten keine wesentlichen Bedenken im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie geäußert. Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung die Anforderungen der SUP-Richtlinie erläutert. Die Mitgliedstaaten haben die Umsetzung der Richtlinie gestärkt und mehr Erfahrung bei ihrer Anwendung gewonnen. Soweit erforderlich, haben sie ihre nationalen Rechtsvorschriften geändert, um die Einhaltung der Richtlinie sicherzustellen.

Der Grad der Umsetzung der SUP-Richtlinie in den Mitgliedstaaten hängt von den unterschiedlichen administrativen und rechtlichen Regelungen für ihre Anwendung ab. Einige der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinie betreffen einzelne Elemente des SUP-Verfahrens (wie Qualität und Verfügbarkeit der in den Umweltbericht einfließenden Informationen). Dieser Aspekt ist besonders bei Plänen und Programmen relevant, die inhaltlich breit angelegt sind (z. B. national oder sektoral). Es bestehen auch noch immer einige Unsicherheiten in Bezug auf Schlüsselbegriffe wie „vernünftige Alternativen“. Während manche dieser Probleme durch Leitfäden gelöst werden konnten, scheint das Zusammenspiel zwischen den Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung und der strategischen Umweltprüfung Schwierigkeiten aufzuwerfen, insbesondere bei Plänen und Programmen, die die Merkmale eines Projekts aufweisen.

Alle Mitgliedstaaten sollten ihre Bemühungen um die Umsetzung der Richtlinie fortsetzen, um sicherzustellen, dass die SUP-Richtlinie eingehalten wird. Gegebenenfalls sollten sie auch proaktive Maßnahmen ergreifen und zum Beispiel Leitfäden ausarbeiten, Schulungen organisieren, den Informationsaustausch fördern oder Datenbanken mit Umweltinformationen einrichten. Auf der Grundlage dieses Berichts wird die Kommission bei der anstehenden

Bewertung prüfen, wie die positiven Auswirkungen der SUP-Richtlinie gesteigert und ihr EU-Mehrwert, ihre Wirksamkeit und ihre Effizienz besser herausgestellt werden können.