

Brüssel, den 22.11.2019
SWD(2019) 414 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

des/der

**Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne
und Programme**

{SWD(2019) 413 final}

Einleitung

Die Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (SUP)) ist ein übergreifendes Instrument des horizontalen Umweltrechts der EU. Sie gilt für Pläne und Programme, die die folgenden vier Kriterien erfüllen:

- (i) Der Plan bzw. das Programm muss von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden;
- (ii) er/es muss aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden;
- (iii) er/es wird in einem der in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a der SUP-Richtlinie genannten Sektoren ausgearbeitet;
- (iv) in ihm wird der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten festgelegt, die in den Anhängen I und II der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) aufgeführt sind.

Allgemeines Ziel des SUP-Verfahrens ist es, ein hohes Maß an Umweltschutz sicherzustellen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Im Einklang mit dem Grundsatz der Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes (Artikel 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) trägt die SUP-Richtlinie zur Einbeziehung von Umweltbelangen in die Entscheidungsfindung bei und stellt sicher, dass vor der Annahme bestimmter Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, eine Umweltprüfung durchgeführt wird. Außerdem werden mit ihr internationale Verpflichtungen aus dem Protokoll über die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen in EU-Recht umgesetzt.

Um diese Ziele zu erreichen, sieht die SUP-Richtlinie ein Verfahren vor, das bei der Bewertung eines Plans oder Programms, für das das SUP-Verfahren gilt, durchzuführen ist. Diese Schritte umfassen die Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping), die Erstellung des Umweltberichts unter gebührender Berücksichtigung der Ausgangsdaten und angemessener Alternativen, öffentliche Konsultation und Beteiligung sowie Entscheidungsfindung und Überwachung; Gemäß der SUP-Richtlinie muss zudem ein Screening-Verfahren durchgeführt werden für Pläne und Programme, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, für geringfügige Änderungen von Plänen und Programmen sowie für Pläne und Programme, die nicht unter Artikel 3 Absatz 2 fallen, aber den Rahmen für die Genehmigung künftiger Projekte setzen.

Die SUP-Richtlinie soll somit die Qualität des „Planungsprozesses“ verbessern und sicherstellen, dass Umweltbelange bei der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt werden. Gleichzeitig trägt die im Rahmen der SUP-Richtlinie vorgesehene Beteiligung der Öffentlichkeit zur Verbesserung der Transparenz und der gesellschaftlichen Akzeptanz bei. Aufgrund ihres Querschnittscharakters ist die SUP-Richtlinie ein flexibles Instrument, das bei richtiger Anwendung dazu beitragen wird, die wichtigsten politischen Maßnahmen der EU umzusetzen und die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen.

Wichtigste Ergebnisse

Bei dieser Evaluierung wurde geprüft, inwieweit die SUP-Richtlinie zweckdienlich ist. Hierzu wurde untersucht, was funktioniert und was verbessert werden kann, inwieweit die Ziele der Richtlinie erreicht wurden und warum einige Teile oder Merkmale erfolgreich sind und andere nicht.

Die Evaluierung erfolgte anhand der fünf Standardbewertungskriterien (Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert) und führte zu den nachstehenden Ergebnissen.

Wirksamkeit

Die Fakten belegen, dass die SUP-Richtlinie zu einem hohen Maß an Umweltschutz in der EU beigetragen hat. Dieses Ziel gilt weiterhin. Einer der Schlüsselfaktoren, der die Wirksamkeit der SUP-Richtlinie als Beitrag zu einem hohen Maß an Umweltschutz belegt, ist die wirksame Konsultation der zuständigen Umweltbehörden und der Öffentlichkeit. Die Anwendung des SUP-Verfahrens hat den endgültigen Inhalt von Plänen und Programmen beeinflusst, einschließlich des Standorts, der Gestaltung und der Umsetzung von Projekten, die auf der Grundlage von Plänen und Programmen ausgearbeitet wurden. Wie stark die Auswirkungen sind, hängt von der Art des Plans bzw. Programms (z. B. Raumordnungsplan, Strategie, Politik) sowie von der Beschlussfassung und der Verwaltungsebene (z. B. national, regional, lokal) ab, die für den Plan bzw. das Programm zuständig ist. Verschiedene Interessengruppen haben jedoch hervorgehoben, dass der Einfluss der SUP-Richtlinie aufgrund der bestehenden (politischen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen) Interessen häufig auf den endgültigen Inhalt von Plänen und Programmen begrenzt ist.

Effizienz

Die Kosten des SUP-Verfahrens werden durch verschiedene Faktoren wie etwa den Umfang und die Komplexität des Plans oder Programms bestimmt. Die verfügbaren Daten geben jedoch weder Aufschluss über die Kosten des SUP-Verfahrens auf EU-Ebene noch gestatten sie durchschnittliche Schätzungen nach Art des Plans/Programms oder nach Mitgliedstaat. Die Interessenträger sind sich darüber einig, dass die Kosten der SUP grundsätzlich angemessen sind und dass die Vorteile einer SUP deren Kosten aufwiegen. Daher wird die Anwendung der SUP-Richtlinie als effizient angesehen.

Die Mitgliedstaaten haben Bedenken in Bezug auf die weite Auslegung des Begriffs „Pläne und Programme“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, wonach die SUP auf alle Rechtsakte anwendbar wäre, einschließlich normativen Handelns, die die oben genannten vier Kriterien erfüllen.¹ Derzeit gibt es keine Anhaltspunkte dafür, ob diese

¹ Urteil vom 27. Oktober 2016, D’Oultremont u. a., C-290/15, EU:C:2016:816; Urteil des Gerichtshofs vom 7. Juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles ASBL u. a./Région de Bruxelles-Capitale, C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403; Urteil vom 7. Juni 2018, Thybaut u. a., C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401; Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juni 2019, Terre wallonne ASBL/Région wallonne, C-321/18, ECLI:EU:C:2019:484; Urteil vom 12. Juni 2019, Compagnie d’entreprises CFE SA/Région de Bruxelles-Capitale, C-43/18,

Kosten verhältnismäßig sind oder nicht. Darüber hinaus stellten einige Interessenträger fest, dass der Grad an Komplexität und der Umfang des Plans/Programms die Kosten des SUP-Verfahrens beeinflussen können.

Relevanz

Es besteht Einigkeit darüber, dass die SUP-Richtlinie weiterhin insofern in hohem Maße relevant ist, als sie zu einem hohen Maß an Umweltschutz führt und zu einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt. Dies liegt daran, dass die Flexibilität der Richtlinie es den Mitgliedstaaten gestattet, das in der Richtlinie vorgeschriebene Verfahren auf das jeweilige Umweltthema anzuwenden, um das es geht. Die Bürgerbeteiligung ist ein wichtiges Mittel, um strategische Entscheidungen zu treffen. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die sektoralen Behörden das SUP-Verfahren besser kennen und sich stärker daran beteiligen, als dies vor der Verabschiedung der Richtlinie der Fall war.

Kohärenz

Die SUP-Richtlinie steht im Allgemeinen mit anderen EU-Rechtsvorschriften und politischen Instrumenten wie der UVP, der angemessenen Prüfung, der Kohäsionspolitik, der Klimapolitik, der Biodiversitätspolitik und der Verkehrspolitik sowie mit den internationalen Verpflichtungen der EU im Einklang. Das SUP-Verfahren trägt zur Erreichung sektoraler Ziele bei und bewirkt, dass Pläne und Programme umweltverträglicher und nachhaltiger werden. Die Interessenträger haben häufig darauf hingewiesen, wie die Synergien zwischen dem SUP- und dem UVP-Verfahren sowie zwischen der SUP und der angemessenen Prüfung maximiert werden könnten.

Mehrwert

Die SUP-Richtlinie hat einen Mehrwert, da sie einen systematischen Ansatz zur Bewertung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen durch eine Reihe von Verfahrensschritten (z. B. Bewertung von Alternativen und Beteiligung der Öffentlichkeit) vorsieht. Es hat sich gezeigt, dass die Richtlinie zu einem transparenteren und stärker partizipativen Planungsprozess in Bezug auf die Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen geführt hat.

Schlussfolgerung

Die SUP-Richtlinie ist ein wichtiger Bestandteil des Umweltrechts der EU und bleibt für die Erreichung der gesetzten Ziele relevant. Die Evaluierung hat ergeben, dass die SUP-Richtlinie der EU vielfältige Vorteile bringt und zu umfassenderen Zielen (Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele und Umweltschutz) beiträgt, indem Umweltbelange in die entsprechenden Pläne und Programme einbezogen werden. Insofern hat sie einen eindeutigen EU-Mehrwert. Die Richtlinie steht im Einklang mit anderen EU-Rechtsvorschriften, die

ECLI:EU:C:2019:483; Urteil vom 8. Mai 2019, Associazione „Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus“ u. a. ,C-305/18, ECLI:EU:C:2019:384.

Umweltprüfungen vorschreiben. Die durch die Richtlinie entstehenden Vorteile verursachen den nationalen Verwaltungen keine unverhältnismäßigen Kosten. Die Wirksamkeit der Richtlinie ist je nach Sektor und der Art von Plänen und Programmen, auf die sie angewendet wird, unterschiedlich, hängt jedoch maßgeblich davon ab, wie sie in nationales Recht umgesetzt und in jedem Mitgliedstaat weiter durchgeführt wird. Darüber hinaus muss der in der Rechtsprechung des EuGH vorgesehene breite Anwendungsbereich von Fall zu Fall und vor dem Hintergrund der spezifischen Rechtsordnung zur Umsetzung der SUP-Richtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten betrachtet werden.

Die SUP-Richtlinie ist nach wie vor zweckdienlich. Ihre Wirksamkeit und Effizienz können durch zahlreiche praktische Faktoren beeinflusst werden wie etwa der zeitlichen Planung der SUP, ihrer zeitlichen Abstimmung mit Plänen und Programmen, die der SUP unterliegen, sowie durch die Anwendung des Scoping, das dazu dient, die Kosten zu begrenzen und den Inhalt des Umweltberichts abzustecken. Die zentrale Frage für die Zukunft sind der Anwendungsbereich und der Zweck der SUP-Richtlinie. Während sich einige Interessenträger für eine umfassendere und strategischere Anwendung der Richtlinie ausgesprochen haben, konnten andere keine Vorteile erkennen, wenn die Richtlinie auf eine Planung auf hoher Ebene angewendet wird, und würden eine Anwendung auf niedererere Ebene vorziehen.

Die oben dargestellten Erfahrungen und Herausforderungen ändern nichts an den insgesamt positiven Aspekten eines EU-weiten Verfahrens, das den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung entspricht und die systematische Einbeziehung von Umweltbelangen in Pläne und Programme vorsieht, mit denen Projekte und andere Tätigkeiten genehmigt werden, die voraussichtlich Auswirkungen auf die Umwelt haben werden.