

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Angelika Brunkhorst, Michael Kauch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/3373 –**

Bürokratischer Aufwand infolge der geplanten Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27. Juni 2001 (so genannte Plan-UP-Richtlinie) muss bis zum 20. Juli 2004 in nationales Recht umgesetzt werden.

Ziel der Richtlinie ist es dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, dass bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer strategischen Umweltprüfung entsprechend der Richtlinie unterzogen werden.

Schon vor Erlass der Richtlinie waren Befürchtungen laut geworden, wonach die strategische Umweltprüfung aufgrund der durch die Plan-UP-Richtlinie festgelegten neuen Prüfpflichten mit weiterem Zeitaufwand, hohen Kosten und unnötiger Bürokratie verbunden sein werden.

1. Bis wann will die Bundesregierung alle zur vollständigen Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie erforderlichen Gesetzentwürfe in den Deutschen Bundestag einbringen?

Die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (im Folgenden: SUP-Richtlinie) soll auf Bundesebene durch das „Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG)“ als Stammgesetz umgesetzt werden. Der Entwurf des SUPG ist am 23. Juni 2004 von der Bundesregierung beschlossen worden. Der Gesetzentwurf soll am 1. Juli 2004 durch die die Bundesregierung tragenden Fraktionen in den Deutschen Bundestag eingebracht werden.

Für die Gebiete Raumordnung und Bauleitplanung erfolgt eine Umsetzung der SUP-Richtlinie in dem Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richt-

linien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau, Bundesratsdrucksache 395/04). Das EAG Bau befindet sich im Verkündungsverfahren und soll zum 20. Juli 2004 in Kraft treten.

Weitere Bundesgesetze sind zur Umsetzung der SUP-Richtlinie nicht erforderlich.

2. Ist der Bundesregierung bekannt, inwieweit die Bundesländer zur Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie ebenfalls Gesetzentwürfe vorbereiten, insbesondere bestehen diesbezügliche Kontakte zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern?

Soweit die SUP-Richtlinie nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes durch Landesrecht umzusetzen ist, müssen die erforderlichen Regelungen von den Ländern getroffen werden. Der Bundesregierung ist bekannt, dass die Länder derzeit SUP-Vorschriften vorbereiten. Zur notwendigen Harmonisierung zwischen den bundesrechtlichen und landesrechtlichen Bestimmungen bestehen Kontakte auf Arbeitsebene zwischen den zuständigen Bundes- und Landesministerien.

3. Wie soll nach Kenntnis der Bundesregierung in den einzelnen Bundesländern die Plan-UP-Richtlinie umgesetzt werden?

Die Umsetzungskonzepte der einzelnen Bundesländer sind der Bundesregierung derzeit noch nicht näher bekannt.

4. Wie soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung die Plan-UP-Richtlinie unabhängig vom bereits beschlossenen Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) bundesgesetzlich umgesetzt werden?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

5. Insbesondere welche Programme und Pläne können nach Auffassung der Bundesregierung erhebliche Umweltauswirkungen haben und sollen daher einer strategischen Umweltprüfung unterzogen werden?

Die Pläne und Programme, die nach Auffassung der Bundesregierung einer strategischen Umweltprüfung unterzogen werden müssen, sind im Entwurf des SUPG (Artikel 1 Nr. 11 – §§ 14b bis 14d [neu] UVPG – sowie Artikel 21 – Liste „SUP-pflichtiger Pläne und Programme“, Anlage 3 [neu] UVPG –) ausgewiesen.

6. Plant die Bundesregierung eine 1:1-Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie, und wenn nein, warum nicht?

Der Entwurf des SUPG setzt die Anforderungen der SUP-Richtlinie europarechtssicher um. Zugleich werden mit dem Gesetzentwurf Vorgaben des UNECE-Protokolls über die Strategische Umweltprüfung vom 21. Mai 2003 zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention) vom 25. Februar 1991 (SEA-Protokoll) umgesetzt.

7. Müssen nach Auffassung der Bundesregierung die jeweiligen Programme und Pläne vollständig einer strategischen Umweltprüfung unterzogen werden oder jeweils nur bestimmte Inhalte der Programme und Pläne?
8. Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung?

Gegenstand der Strategischen Umweltprüfung sind nach Artikel 5 Abs. 1 der SUP-Richtlinie die „voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat“, sowie „vernünftige Alternativen“. Eine Beschränkung der Prüfung auf bestimmte Inhalte, insbesondere die projektbezogenen Aussagen des Plans oder Programms, sieht die Richtlinie nicht vor. Diese Auffassung wird auch von der Europäischen Kommission vertreten (vgl. Leitfaden der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, 2003, Rn. 5.9 und 5.10). Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 9 bis 11, 13, 15 verwiesen.

9. Welcher Maßstab soll bei der Prüfung angelegt werden und wie soll dieser bestimmt werden?
10. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass der Prüfungsmaßstab aufgrund des heterogenen Charakters der verschiedenen Programme und Pläne je nach Programm oder Plan unterschiedlich ausfallen kann bzw. muss?
11. Wenn nein, warum nicht?

Nach Artikel 5 Abs. 1 der SUP-Richtlinie sind die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms im Umweltbericht zu bewerten. Es handelt sich, anders als bei der erst nach Abschluss der Umweltprüfung durchgeführten Abwägung mit anderen Belangen, um eine ausschließlich umweltbezogene Beurteilung, die für alle SUP-pflichtigen Pläne und Programme nach demselben Maßstab durchzuführen ist.

Die Bewertung der Umweltauswirkungen bei der Umweltprüfung ist im Entwurf des SUPG in Artikel 1 Nr. 11 – § 14g Abs. 3 (neu) UVP – geregelt. Danach sind die Umweltauswirkungen des Plans oder Programms im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge nach Maßgabe der geltenden Gesetze zu bewerten. Es kommt somit der gleiche Bewertungsmaßstab zur Anwendung wie bei der Umweltverträglichkeitsprüfung in anschließenden Zulassungsverfahren (vgl. § 12 UVPG).

12. Wie bewertet die Bundesregierung die Einschätzung, dass die Prüfung auf Umweltauswirkungen derjenigen Programme und Pläne, die aus Umweltschutzgründen aufgestellt werden, zu überflüssiger Bürokratie führen werde?

Nach der SUP-Richtlinie sind die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen von Plänen und Programmen auf die Umwelt zu prüfen. Dabei wird nicht zwischen negativen und positiven Umweltauswirkungen unterschieden. Eine Beschränkung der SUP auf nachteilige Umweltauswirkungen wurde bei den Verhandlungen der Richtlinie in Brüssel geprüft und abgelehnt. Sie wäre nach Auffassung der Bundesregierung auch nicht sachgerecht. Planungen, die den Schutz bestimmter Umweltgüter bezwecken, können zu Verlagerungseffekten mit negativen Folgen für andere Umweltgüter führen. Mit der Strategischen Umweltprüfung können solche Effekte frühzeitig erkannt werden. Dadurch können Schutzplanungen optimiert werden.

13. Wie umfangreich und wie detailliert soll der Umweltbericht nach Auffassung der Bundesregierung jeweils ausfallen?

Nach dem Entwurf des SUPG (Artikel 1 Nr. 11 – § 14f [neu] UVPG –) hat die für die Strategische Umweltprüfung zuständige Behörde den Untersuchungsrahmen der SUP einschließlich des Umfangs und Detaillierungsgrads der in den Umweltbericht aufzunehmenden Angaben festzulegen. Dafür gelten folgende Grundsätze:

Der Umweltbericht muss die in Anhang I zu Artikel 5 der SUP-Richtlinie genannten Informationen enthalten. Umfang und Detailtiefe können dabei aber je nach Art, Ausgestaltung und Bedeutung des Plans oder Programms stark variieren. Ausschlaggebend hierfür sind insbesondere Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans oder Programms sowie dessen Stellung im Entscheidungsprozess. So wäre es beispielsweise verfehlt, bei einer Planung mit großräumiger Perspektive kleinräumige Umweltauswirkungen, die keinen Bezug zum Entscheidungsprogramm des Plans haben, in die Strategische Umweltprüfung einzubeziehen.

Bei mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozessen ist demzufolge nicht auf jeder Ebene eine umfassende Prüfung aller Umweltauswirkungen mit vollständiger Daten- und Informationsermittlung notwendig. Die Richtlinie folgt vielmehr einem ebenenspezifischen Ansatz. Danach sollen die Prüfaspekte schwerpunktmäßig dort abgearbeitet werden, wo sie unter fachlichen Gesichtspunkten sowie nach dem Zuschnitt und Entscheidungsgegenstand des Plans oder Programms am besten behandelt werden können. Darüber hinaus müssen in den Umweltbericht nur jeweils solche Angaben aufgenommen werden, die dem gegenwärtigen Wissensstand entsprechen und nach allgemein anerkannten Prüfmethoden sowie mit zumutbarem Aufwand ermittelt werden können.

14. Wie soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung die „Erheblichkeit“ der Umweltauswirkungen definiert werden?

Für die „Erheblichkeit“ der Umweltauswirkungen gelten bei der Strategischen Umweltprüfung ähnliche Grundsätze wie bei der Umweltverträglichkeitsprüfung. Erheblich sind danach nur solche Umweltauswirkungen, die nach den rechtlichen Anforderungen, die für die konkrete Planung maßgebend sind, Einfluss auf die inhaltlichen Ausgestaltung des Plans oder Programms haben können.

15. Wie will die Bundesregierung gewährleisten, dass Mehrfachprüfungen vermieden werden, insbesondere wird nach den Vorstellungen der Bundesregierung die strategische Umweltprüfung mit anderen Umweltprüfungen verknüpft werden, um den Prüfaufwand so gering wie nötig zu halten?

Die Bundesregierung hat im Entwurf des SUPG verschiedene Regelungen getroffen, mit denen Mehrfachprüfungen vermieden werden können.

Sie betreffen zum einen die horizontale Abschichtung der Strategischen Umweltprüfung bei mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozessen. Sind bestimmte Umweltauswirkungen auf höherer Ebene einer solchen Hierarchie bereits schwerpunktmäßig geprüft worden (vgl. dazu die Antwort auf Frage 13), soll sich die Umweltprüfung bei nachfolgenden Plänen und Programmen sowie bei der nachfolgenden Zulassung von Vorhaben auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen und auf erforderliche Aktualisierungen und Vertiefungen beschränken (Artikel 1 Nr. 11 – § 14f Abs. 3 Satz 3 [neu] UVPG – des SUPG-Entwurfs). Generell gilt, dass die Behörde Angaben, die ihr aus anderen

Verfahren oder Tätigkeiten vorliegen, in den Umweltbericht aufnehmen kann, wenn sie für diesen Zweck geeignet und hinreichend aktuell sind (Artikel 1 Nr. 11 – § 14g Abs. 4 [neu] UVPG – des SUPG-Entwurfs).

Nach Artikel 1 Nr. 11 – § 14n (neu) UVPG – des SUPG-Entwurfs kann die Strategische Umweltprüfung ferner mit anderen umweltrechtlichen Prüfungen zur Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen verbunden werden. Möglich ist danach beispielsweise eine Verknüpfung der SUP mit der Prüfung der Auswirkungen von Maßnahmenprogrammen nach § 36 WHG oder einer Verträglichkeitsprüfung nach § 35 BNatSchG. In parallelen Aufstellungsverfahren für SUP-pflichtige Pläne und Programme können auch Strategische Umweltprüfungen zusammengeführt werden.

16. Wie soll nach Auffassung der Bundesregierung die Öffentlichkeit beteiligt werden, insbesondere plant die Bundesregierung eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung, oder soll die Öffentlichkeit „gebündelt“ über Nichtregierungsorganisationen mit konkretem Themenbezug, z. B. Umweltschutzorganisationen, beteiligt werden?
17. Wie begründet die Bundesregierung ihre Überlegungen?

Die SUP-Richtlinie sieht bei der Öffentlichkeitsbeteiligung keine „Bündelung“ über Nichtregierungsorganisationen vor. Nach Artikel 6 Abs. 2 und 4 der SUP-Richtlinie muss den Teilen der Öffentlichkeit, die vom Entscheidungsprozess betroffen sind oder voraussichtlich betroffen sein werden oder die ein Interesse daran haben, die Möglichkeit gegeben werden, zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen. Nichtregierungsorganisationen stellen dabei nur eine Untergruppe dar; durch ihre Einbeziehung erübrigt sich die Beteiligung betroffener oder interessierter Einzelpersonen nicht.

Der Entwurf des SUPG sieht in Artikel 1 Nr. 4 und 11 – § 2 Abs. 6 (neu) UVPG und § 14i Abs. 3 (neu) UVPG – vor, dass sich jede Person, deren Belange durch einen SUP-pflichtigen Plan oder ein entsprechendes Programm berührt werden, zu dem Entwurf des Plans oder Programms und zu dem Umweltbericht äußern kann; hierzu gehören auch Vereinigungen, deren satzungsgemäßer Aufgabenbereich durch den Plan oder das Programm berührt wird, darunter auch Vereinigungen zur Förderung des Umweltschutzes. Mit dem Begriff der „berührten Belange“ wird an bewährte Kategorien des deutschen Verwaltungsverfahrensrechts angeknüpft (vgl. § 73 Abs. 4 VwVfG). Für Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene sieht der Gesetzentwurf vor, dass Einzelheiten der Öffentlichkeitsbeteiligung durch Verordnung festgelegt werden dürfen.

18. Mit welchen zusätzlichen Kosten und welchem zusätzlichen Zeitaufwand ist nach Auffassung der Bundesregierung aufgrund der strategischen Umweltprüfung in den betroffenen Verfahren jeweils zu rechnen und von wem sollen diese Kosten getragen werden?

Soweit durch die Anforderungen der SUP-Richtlinie gegenüber dem geltenden Recht zusätzliche Prüf- und Verfahrenserfordernisse, z. B. eine Öffentlichkeitsbeteiligung, sowie neuartige Instrumente wie die Überwachung eingeführt werden müssen, ist mit einem erhöhten Verwaltungs- und Vollzugsaufwand zu rechnen, der zu entsprechenden Kostenbelastungen bei den für die Planungsverfahren zuständigen Behörden des Bundes und der Länder sowie den Kommunen führen wird. Aufgrund der Vielfalt der erfassten Planungsverfahren und ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung ist die Höhe des zu erwartenden Zeit- und Kostenaufwands derzeit noch nicht abschätzbar. Bei einer solchen Abschätzung

wäre auch zu berücksichtigen, dass die Durchführung Strategischer Umweltprüfungen in nachfolgenden Verfahren zur Entlastung beitragen kann, soweit die Prüfergebnisse dort übernommen werden können. Auf die Antwort zu Frage 15 wird verwiesen.

