KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 14.9.2009
KOM(2009) 469 endgültig

# BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

## über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG)

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG)**

## 1. EINLEITUNG

Nach der Richtlinie 2001/42/EG[1] über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme („Strategische Umweltprüfung" - SUP – nachstehend „SUP-Richtlinie") müssen bestimmte öffentliche Pläne und Programme vor ihrer Genehmigung einer Umweltprüfung unterzogen werden.

Gemäß Artikel 12 Absatz 3 der Richtlinie sollte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat vor dem 21. Juli 2006 einen ersten Bericht über die Anwendung und Wirksamkeit dieser Richtlinie vorlegen. Damit die Erfordernisse des Umweltschutzes stärker in die verschiedenen Politikbereiche einbezogen werden, sollten diesem Bericht gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung der Richtlinie beigefügt werden, insbesondere in Bezug auf die Möglichkeit, den Geltungsbereich dieser Richtlinie auszudehnen, um andere Bereiche/Sektoren und andere Arten von Plänen und Programmen abzudecken.

Da sich die Umsetzung der Richtlinie jedoch in vielen Mitgliedstaaten verzögert hatte und noch kaum Erfahrungen mit ihrer Anwendung vorlagen, reichten die verfügbaren Informationen am 21. Juli 2006 nicht aus, um wie geplant einen Bericht zu erstellen. (Außerdem musste dieser erste Bericht die Erfahrungen in den neuen Mitgliedstaaten berücksichtigen, die 2004 bzw. 2007 beigetreten sind).

Die wichtigsten Quellen für den vorliegenden Bericht sind im Anhang aufgeführt.

## 2. UMSETZUNG DER SUP-RICHTLINIE

Die Mitgliedstaaten mussten die SUP-Richtlinie bis 21. Juli 2004 in eigenes Recht umsetzen. Bis zu diesem Termin hatten aber nur neun von 25 Mitgliedstaaten die Richtlinie tatsächlich in einzelstaatliches Recht umgesetzt.

Im Dezember 2004 wurden 15 Vertragsverletzungsverfahren wegen unterlassener Mitteilung eingeleitet, weil die SUP-Richtlinie nicht in einzelstaatliches Recht umgesetzt worden war. Anschließend hat der Europäische Gerichtshof (EGH) fünf Mitgliedstaaten wegen unterlassener Umsetzung verurteilt. Derzeit ist beim EGH diesbezüglich keine weitere Rechtssache anhängig.

[1] ABl. L 197 vom 21.7.2001, S. 30. Der Begriff „strategisch" findet sich nicht im Text der Richtlinie. Er wird hier nur der Zweckmäßigkeit halber verwendet.

2009 haben alle Mitgliedstaaten die Richtlinie umgesetzt. Die Kommission hat untersucht, inwieweit die Umsetzung in den MS mit der Richtlinie konform ist. Gegebenenfalls wurden oder werden Verstoßverfahren eingeleitet, um bei unvollständiger oder unkorrekter Umsetzung Abhilfe zu schaffen.

## 3. DIE WICHTIGSTEN ASPEKTE DES SUP-VERFAHRENS

### 3.1. Grundsätze

Die Pläne und Programme, die unter die Richtlinie fallen, werden im Laufe ihrer Ausarbeitung und vor ihrer Genehmigung einer Umweltprüfung unterzogen. Dies schließt die Erstellung eines Umweltberichts, in dem die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen und vernünftige Alternativen ermittelt werden, und die Durchführung von Konsultationen (der Öffentlichkeit, der Umweltbehörden und - im Falle grenzüberschreitender Wirkungen - anderer Mitgliedstaaten) ein. Der Umweltbericht und die Ergebnisse der Konsultationen werden vor der Genehmigung berücksichtigt. Nach der Genehmigung eines Plans oder eines Programms werden die Umweltbehörden und die Öffentlichkeit darüber unterrichtet und erhalten Zugang zu relevanten Informationen. Damit unvorhergesehene negative Auswirkungen möglichst früh erkannt werden, müssen die erheblichen Umweltauswirkungen der Pläne und Programme überwacht werden.

Die nachstehend aufgeführten Arten von Plänen und Programmen sowie deren Änderungen fallen unter die Richtlinie, wenn sie von einer Behörde ausgearbeitet und/oder genehmigt werden[2] und wenn sie aufgrund von Rechts-, Ordnungs- oder Verwaltungsvorschriften erforderlich sind:

(1) Pläne und Programme für bestimmte Wirtschaftssektoren[3], die den Rahmen für nachfolgende Genehmigungen in Bezug auf Projekte im Rahmen der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Richtlinie)[4] bilden.

(2) Pläne und Programme, die eine Prüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-(FFH)-Richtlinie (92/43/EWG[5]) erfordern.

---

2 Nach der Rechtssprechung des EGH kann der Begriff „Behörde“ auf vielfältige Weise ausgelegt werden. Er schließt öffentliche Behörden, halböffentliche Stellen oder privatisierte Versorgungsunternehmen ein, die mit der Erbringung einer Dienstleistung in öffentlichem Interesse unter staatlicher Aufsicht beauftragt wurden und für diesen Zwecke besondere Befugnisse erhielten. Weitere Einzelheiten siehe Ziffern 3.12 und 3.13 der Leitlinien der Kommission für die Umwetzung der Durchführung der SUP-Richtlinie.

3 Landwirtschaft, Fortwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Stadt- und Raumplanung, Flächennutzung.

4 Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der geänderten Fassung (ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40).

5 Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7).

(3) Pläne und Programme, die den Rahmen für Genehmigungen in Bezug auf Projekte (auch solche, die nicht in der UVP-Richtlinie aufgeführt sind, siehe Ziffer (1)) vorgeben und für die durch „Screening“[6] ermittelt wurde, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben werden.

(4) Kleinere Änderungen von Plänen und Programmen sowie Pläne und Programme für kleine Gebiete auf lokaler Ebene nur dann, wenn das „Screening“ ergibt, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltwirkungen haben werden.

(5) Die Richtlinie gilt nicht für Pläne und Programme in folgenden Sektoren: Landesverteidigung, Katastrophenschutz, Finanzen und Haushalt.

### 3.2. Festlegung des Geltungsbereichs der Richtlinie

Im Allgemeinen hatten die Mitgliedstaaten keine Probleme, den Geltungsbereich der SUP-Richtlinie festzulegen. Die meisten Mitgliedstaaten teilen mit, dass ihrem Modell ein kombinierter Ansatz zugrunde liegt, bei dem die Liste der zu prüfenden Pläne und Programme durch ein Konzept ergänzt wird, nach dem von Fall zu Fall untersucht wird, ob eine Prüfung erforderlich ist.

### 3.3. Festlegung des Umfangs des Umweltberichts (Artikel 5 Absatz 4)

Der Umfang und die Detailgenauigkeit des Umweltberichts werden in Absprache mit den Umweltbehörden festgelegt. Dieser Prozess wird in der Regel als „Scoping" bezeichnet.

Die SUP-Richtlinie stellt wenige Anforderungen an den Umfang des Umweltberichts. Infolgedessen gehen die Mitgliedstaaten beim „Scoping“ und bei der Konsultation der zuständigen Behörden unterschiedlich vor. Die „Scoping“-Verfahren werden überwiegend auf Einzelfallbasis entwickelt, da die wenigsten Mitgliedstaaten konkrete Verfahren vorschreiben.

Je nach Mitgliedstaat entscheiden verschiedene Behörden über das Ergebnis des „Scoping“-Verfahrens. Oft ist dies – nach Anhörung der Umweltbehörde - Aufgabe der Planungsbehörde, in anderen Fällen wiederum wird diese Entscheidung der Umweltbehörde überlassen.

In einigen wenigen Mitgliedstaaten setzt das „Scoping“-Verfahren die Konsultation der Öffentlichkeit voraus, auch wenn dies nach der Richtlinie nicht obligatorisch ist.

### 3.4. Umweltbericht (Artikel 5 und Anhang I)

Im Umweltbericht werden die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geografischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet.

---

[6] Durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination aus beidem.

Die Umsetzungsrechtsvorschriften aller Mitgliedstaaten schreiben förmlich vor, dass die Ausgangssituation zu beschreiben ist. Die Mitgliedstaaten führen die Ermittlung der richtigen Datenebene und der Detailgenauigkeit der Prüfung als wesentliche Schwierigkeiten an.

Außerdem nennen sie den Mangel an qualitativ hochwertigen Daten, den Zeitaufwand der Datenerhebung, den Mangel an einheitlichen Kriterien für den Umfang und den Inhalt der Untersuchung der Ausgangssituation sowie das Fehlen eines Standardsatzes von Umwelt- und Nachhaltigkeitskriterien, anhand deren die Pläne und Programme zu prüfen sind.

### 3.5. Begriffsbestimmung von „vernünftigen Alternativen“ (Artikel 5 Absatz 1)

Die Prüfung und Ermittlung von Alternativen im Umweltbericht ist einer der wenigen Aspekte, mit dem die Mitgliedstaaten wirklich Probleme hatten. Einige Mitgliedstaaten haben als Unterstützung bei der Ermittlung und Auswahl vernünftiger Alternativen in einzelnen Verfahren ausführliche Leitlinien aufgestellt. Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Frage allerdings offen gelassen.

In den meisten einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wird weder der Begriff „vernünftige Alternativen“ speziell definiert, noch wird vorgegeben, wie viele Alternativen zu prüfen sind. Die Wahl vernünftiger Alternativen geschieht im Wege einer Einzelfallprüfung und einer Entscheidung. Alle Mitgliedstaaten führen an, dass die Alternative „Status quo“ obligatorisch in den Umweltbericht aufzunehmen ist.

### 3.6. Konsultationen der Öffentlichkeit und der Umweltbehörden (Artikel 6)

Da die SUP-Richtlinie keine Einzelheiten darüber enthält, wie die Öffentlichkeit zu konsultieren ist, kommt eine Vielzahl von Verfahren zur Anwendung: öffentliche Bekanntmachungen, Veröffentlichungen in Amtsblättern oder Presse, öffentliche Versammlungen, Interneterhebungen und Fragebögen. Nur wenige Mitgliedstaaten haben einen festen Zeitrahmen für die Anhörung der Öffentlichkeit vorgegeben. Die meisten Mitgliedstaaten sehen Konsultationszeiträume von mindestens einem Monat vor, während einige dies von Fall zu Fall festlegen.

Insbesondere wenn die Anhörung der Öffentlichkeit zu Beginn der Planung durchgeführt und als Prozess verstanden wird, bewirkt sie nach allgemeiner Erfahrung, dass die Pläne und Programm mehr Akzeptanz finden und Konflikte früh erkannt und gelöst werden.

### 3.7. Grenzüberschreitende Konsultationen (Artikel 7)

Es wurden viele Fälle grenzüberschreitender Konsultationen gemeldet, die offenbar zur allgemeinen Zufriedenheit abgewickelt wurden; lediglich die Sprachenfrage warf Schwierigkeiten auf.

Die größten Kritikpunkte waren die Kosten der Übersetzung von Unterlagen und die Tatsache, dass Unterlagen nicht systematisch übersetzt werden. NRO teilen mit, dass in der Praxis die Konsultation nicht durchweg in einem frühen Stadium stattfindet, sondern häufig erst dann, wenn die Pläne und Programme bereits weit fortgeschritten sind.

### 3.8. Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen

Gemäß Artikel 10 der Richtlinie sind die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt zu überwachen, damit frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen ermittelt und geeignete Abhilfemaßnahmen ergriffen werden können.

Nur sehr wenige Mitgliedstaaten haben nach ihren Auskünften Überwachungsverfahren eingeführt oder Leitlinien für die Aufstellung von Überwachungsindikatoren erarbeitet. Der Mangel an angemessenen Anleitungen durch die Mitgliedstaaten wirft die Frage auf, ob die Überwachungsbestimmungen in einigen Mitgliedstaaten wirksam durchgeführt werden.

## 4. VERHÄLTNIS ZUM EU-RECHT UND ZU ANDEREN POLITIKBEREICHEN

Die SUP-Richtlinie stellt förmlich und ausdrücklich einen Zusammenhang her mit der FFH- und der UVP-Richtlinie; es besteht aber auch ein enger Zusammenhang mit anderen Richtlinien (Richtlinien über Wasser, Nitrat, Abfälle, Lärm und Luftqualität[7]), die Vorschriften für die Aufstellung und Prüfung von Plänen und Programmen in Sektoren vorsehen, die unter die SUP fallen, sowie mit dem SUP-Protokoll[8].

Gemäß Artikel 11 der SUP-Richtlinie können die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen sich die Verpflichtung, eine Prüfung der Umweltauswirkungen durchzuführen, sowohl aus der SUP-Richtlinie als auch aus anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ergibt, koordinierte oder gemeinsame Verfahren vorsehen.

Nur wenige Mitgliedstaaten haben nach eigenen Angaben Anleitungen für die Koordinierung der gemeinsamen Verfahren erstellt, mit denen die Vorschriften über Umweltprüfungen in anderen Richtlinien erfüllt werden.

### 4.1. UVP-Richtlinie

Die zwei Richtlinien ergänzen sich weitgehend: Die SUP betrifft die Vorphase; mit ihr sollen in einem frühen Planungsstadium die besten Optionen ermittelt werden. Die UVP betrifft die Planungsphase und Projekte in einem späteren Planungsstadium. Theoretisch ist es unwahrscheinlich, dass sich die beiden Prozesse

---

7 Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1). Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1). Richtlinie 2006/12/EG über Abfälle (ABl. L 114 vom 27.4.2006, S. 9). Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (ABl. L 189 vom 18.7.2002, S. 12). Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1).

8 Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum UN/ECE-Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Kiew, 2003). Es wurde mit dem Beschluss 2008/871/EG genehmigt (ABl. L 308 vom 19.11.2008, S. 33).

überschneiden. Es wurden aber doch verschiedene Bereiche ermittelt, in denen es bei der Anwendung der beiden Richtlinien zu Überschneidungen kommen kann[9].

Besonders die Abgrenzung zwischen Plan, Programm und Projekt ist nicht immer eindeutig, weswegen manchmal Zweifel bestehen können, ob der Gegenstand der Prüfung den Kriterien einer oder beiden Richtlinien genügt. In diesem Kontext sind die Definitionen einiger Projektkategorien in Anhang II der UVP-Richtlinie im Zusammenhang mit einer anderen Bodennutzung nicht eindeutig und könnten zu einer Verwechslung mit der SUP führen.

Die Mitgliedstaaten haben mit unterschiedlichen Ansätzen versucht, die potenziellen Mängel aufgrund sich überschneidender Verfahren zu beheben. Diese Ansätze reichen von gemeinsamen Verfahren in bestimmten Fällen bis zur informellen Koordinierung durch die zuständigen Behörden. Die Mitgliedstaaten bedauern häufig, dass es ihnen an Erfahrung mangelt, um Überschneidungen korrekt erkennen und bewerten zu können.

Viele Mitgliedstaaten betonen, wie wichtig es ist, die beiden Verfahren zu koordinieren, solange sie wenig Erfahrung mit der Anwendung der SUP-Richtlinie haben. Allerdings werden die Mechanismen und Instrumente nicht immer ordnungsgemäß entwickelt und erprobt. Dies könnte auf dem Wege von Leitfäden geschehen, die zusammen mit den Mitgliedstaaten zu erarbeiten wären.

Auch eine *Verschmelzung der UVP- und der SUP-Richtlinie* könnte in Betracht gezogen werden, um deren Querverbindungen klarer herauszuarbeiten und durch ein gesamtheitliches Verfahren der Umweltprüfung ihre Komplementarität und Effizienz zu steigern. Obwohl dies eine attraktive Lösung sein könnte, haben nur sehr wenige Mitgliedstaaten eine solche Verschmelzung empfohlen. Sie betonen vielmehr, dass jede Prüfung völlig eigenständig sein sollte, da die beiden Richtlinien komplementär sind und verschiedene Phasen und Prozesse betreffen.

Deshalb scheint es, auch aufgrund der geringen Erfahrung mit der Anwendung der SUP-Richtlinie, derzeit nicht angezeigt, die beiden Prüfungsverfahren zu verschmelzen. In diesem Stadium können eine engere Koordinierung und mehr Kohärenz nur dadurch erzielt werden, dass die Unstimmigkeiten zwischen den Bestimmungen der beiden Richtlinien bereinigt und die problematischen Projektkategorien in der UVP-Richtlinie klarer definiert und/oder, wie bereits erwähnt, durch deren Änderung bzw. durch die Erarbeitung von Leitfäden besser erläutert werden.

---

[9] - Großprojekte, die sich aus Teilprojekten zusammensetzen, oder Projekte, deren Bedeutung über die lokale Ebene hinausreicht.
- Projekte, für die Flächennutzungspläne geändert werden müssen (was eine SUP erforderlich macht), bevor ein Erschließer eine Erschließungsgenehmigung beantragen und eine UVP durchführen kann.
- Pläne und Programme, die verbindliche Kriterien für die nachfolgenden Erschließungsgenehmigungen für Projekte festlegen.
- Hierarchische Verbindungen zwischen SUP und UVP (Abstufung).

### 4.2. FFH-Richtlinie und Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt[10]

Was die **FFH-Richtlinie** und besonders deren Artikel 6 Absatz 3 anbelangt, demzufolge in bestimmten Fällen eine besondere Prüfung erforderlich ist, so sind die Mitgliedstaaten der Auffassung, dass es hier im Verhältnis zu Artikel 11 Absatz 2 der SUP-Richtlinie, der koordinierte oder gemeinsame Prüfungsverfahren vorsieht, keine größeren Probleme zu melden gibt. Tatsächlich berichten die Mitgliedstaaten, dass sie Doppelarbeit und Überschneidungen vor allem durch einen koordinierten Ansatz vermeiden wollen, den sie einem gemeinsamen[11] Ansatz vorziehen, und entsprechende Schritte unternommen haben.

Hier sei darauf verwiesen, dass NRO in dieser Frage Bedenken geäußert haben.

Was den **Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt** anbelangt, so vertreten viele Mitgliedstaaten die Auffassung, dass die Bestimmungen der SUP-Richtlinie reichen und dem Inhalt des Aktionsplans Rechnung tragen.

Die Halbzeitbewertung der Umsetzung des gemeinschaftlichen Aktionsplans zur Erhaltung der biologischen Vielfalt von 2008[12] zeigt, dass die EU das für 2010 angestrebte Ziel der Eindämmung des Verlustes an biologischer Vielfalt sehr wahrscheinlich nicht erreichen wird. Im Bewertungsbericht wird betont, dass noch mehr unternommen werden muss, damit sichergestellt ist, dass bei ökologisch riskanten, von den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft finanzierten Eingriffen systematisch SUP und UVP vorgenommen werden.

### 4.3. Das SUP-Protokoll

Das SUP-Protokoll wurde durch das Espooer Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen ergänzt, dem die Gemeinschaft beigetreten ist. Das SUP-Protokoll wurde am 21. Mai 2003 in Kiew angenommen und anschließend von 36 Ländern und der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet. Es muss von 16 Unterzeichnerstaaten ratifiziert werden, um in Kraft zu treten. Bislang haben 10 Unterzeichnerstaaten das Protokoll ratifiziert.

Das SUP-Protokoll beschränkt sich nicht auf *grenzüberschreitende* Auswirkungen von Plänen und Programmen, es betrifft auch Auswirkungen innerhalb eines Unterzeichnerstaats. Nach seinem Inkrafttreten sind die Vertragsparteien verpflichtet, die Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme zu bewerten. Außerdem befasst sich das Protokoll mit Politiken und Rechtsvorschriften, was auf die SUP-Richtlinie nicht zutrifft.

### 4.4. Klimawandel

Viele Mitgliedstaaten haben den Mangel an bewährten Verfahren für die Ermittlung von Auswirkungen als wesentliches Problem angeführt. Die SUP befasst sich nur im Einzelfall mit Aspekten des Klimawandels, und zwar vor allem im Zusammenhang

---

10 KOM(2006) 216.

11 Koordinierung der SUP mit anderen Prüfungen und gemeinsames Verfahren mit einer einzigen Prüfung, die den Anforderungen beider Richtlinien gerecht wird.

12 KOM(2008) 864.

mit Plänen und Programmen, die sich potenziell erheblich auf das Klima auswirken können, wie Pläne und Programme in den Bereichen Energie oder Verkehr. Es zeichnet sich allerdings die Tendenz ab, auch in den übrigen Plänen und Programmen Klimaschutzbelangen mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

Einige Mitgliedstaaten erarbeiten besondere Verfahren, um die potenziellen Treibhausgasemissionen bestimmter Pläne und Programme zu messen. Andere streben „$CO_2$-Neutralität“ an (d. h. die Durchführung der Pläne und Programme sollte keinen Anstieg der Treibhausgasemissionen bewirken) oder ermitteln Auswirkungen auf den Klimawandel in Form einer erwarteten Verringerung der Treibhausgasemissionen.

Da die SUP-Richtlinie keine speziellen Anleitungen zur Berücksichtigung von Fragen des Klimaschutzes enthält, sollten spezielle Leitlinien ausgearbeitet werden.

## 5. VON DER EU IM ZEITRAUM 2007-2013 KOFINANZIERTE PROGRAMME[13]

Gemäß Artikel 3 Absatz 9 galt die SUP-Richtlinie nicht für Pläne und Programme des Programmplanungszeitraums 2000-2006. Gemäß Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie sowie gemäß den Verordnungen über den Kohäsionsfonds, den Fonds für ländliche Entwicklung und den Fischereifonds, in denen ausdrücklich eine SUP vorgeschrieben ist, ist die SUP-Richtlinie dagegen im Zeitraum 2007-2013 in vollem Umfang anwendbar.

In der Praxis müssen die meisten im Zeitraum 2007-2013 genehmigten operationellen Programme (OP) einer SUP nach Maßgabe der Richtlinie unterzogen werden. Nur OP, die keinen Rahmen für weitere Genehmigungen von Projekten vorgeben, werden keiner SUP unterzogen. Dies ist vorwiegend bei ESF-Programmen der Fall. Die Beachtung der SUP-Richtlinie war und ist eine Bedingung für die Genehmigung der Programme durch die Kommission.

Konkret zeigen die Erfahrungen aus der SUP bei den *operationellen Programmen im Rahmen der Kohäsionspolitik* Folgendes:

- Die SUP hat eindeutig den Inhalt der Programme beeinflusst, da Umweltbelange in der Planungsphase berücksichtigt werden mussten. In welchem Umfang dies der Fall war, lässt sich allerdings nur schwer ermitteln.

- In mehreren Mitgliedstaaten hat sich die Öffentlichkeit nicht in wünschenswertem Maße beteiligt. Tatsächlich mussten mehrere Planungsbehörden wegen der knappen Fristen für die Programmgenehmigung die SUP innerhalb eines kurzen Zeitraums abwickeln. Allerdings sieht Artikel 11 (Partnerschaft) der

[13] Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25). Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1). Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (ABl. L 358 vom 31.12.2002, S. 59).

Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vor, dass Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, an der Ausarbeitung der Programme beteiligt werden.

- Die Umweltbehörden wurden konsultiert und in den Beschlussfassungsprozess einbezogen, auch wenn es sich in einigen Fällen als schwierig erwies, alle ihre Empfehlungen zu berücksichtigen.

- Die Qualität der Umweltberichte war gemischt und in einigen Fällen relativ schlecht.

Die Prüfung der *Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums* ergab im Zusammenhang mit der SUP Folgendes:

- Die Qualität der SUP unterschied sich deutlich von einem Mitgliedstaat zum anderen.

- In den meisten Fällen nahmen sehr viele Interessenvertreter an der Konsultation der Öffentlichkeit teil, selbst dann, wenn ungeeignete Verfahren für die Konsultation der Öffentlichkeit die Möglichkeiten für eine Beteiligung einschränkten.

Ähnliche Beobachtungen ergaben sich in Bezug auf die aus dem *Europäischen Fischereifonds* finanzierten OP.

Auch wenn nicht eindeutig feststeht, in welchem Maß die SUP Programminhalte beeinflusst hat, so ist insgesamt doch zu unterstreichen, dass die erste Anwendung der SUP-Richtlinie auf von der Gemeinschaft kofinanzierte Programme allgemein positiv gewirkt hat. Zwar besteht noch Raum für Verbesserungen, aber die Anwendung der SUP-Richtlinie hat doch dazu geführt, dass Umweltbelange besser in den Programminhalt einbezogen wurden. Die Umweltbehörden werden an allen Phasen des Beschlussfassungsprozesses enger beteiligt.

## 6. WIRKSAMKEIT DER RICHTLINIE

Bei der Prüfung der Wirksamkeit der SUP-Richtlinie wurde untersucht, in welchem Maß die Programmplanungsverfahren und –beschlüsse durch die Einbeziehung von Umweltbelangen beeinflusst wurden, und in welchem Umfang Pläne und Programme aufgrund der Anwendung des SUP-Verfahrens geändert wurden.

### 6.1. Auswirkungen der SUP auf den Planungsprozess

Ein Großteil der Mitgliedstaaten erwähnt ausdrücklich, dass die SUP dazu beigetragen hat, das gesamte Planungsverfahren besser zu organisieren und zu strukturieren, was sie als positiv erachten. Insbesondere die förmlich vorgeschriebene Konsultation der Umweltbehörden und der Öffentlichkeit bewirkten eine größere Transparenz der Planungsverfahren.

### 6.2. Auswirkungen der SUP auf den Inhalt der Pläne und Programme

Ein Großteil der Mitgliedstaaten berichtet, dass die SUP in vielen Fällen eine inhaltliche Änderung der Pläne und Programme bewirkt hat. Die einzelnen Erfahrungen hierbei sind unterschiedlich. Generell änderte die SUP nichts an den Hauptzielen oder der Mittelausstattung der einzelnen Förderziele. Was geändert wurde, waren bestimmte Förderziele, -regelungen oder –kriterien. Andere Erfahrungen hingegen zeigen, dass bei den umfangreichsten nationalen Plänen viele Erkenntnisse aus der SUP den Inhalt der Pläne stark beeinflussten. Dies schließt auch die Auswahl von Alternativen oder die Berücksichtigung wichtiger Empfehlungen aus der SUP ein.

Viele Mitgliedstaaten berichten außerdem, dass sie im Zuge der parallelen Abwicklung der SUP die Pläne und Programme im Laufe ihrer Ausarbeitung inhaltlich geändert haben. Sie erwähnen besonders, dass die früheren kostspieligen Schadensbegrenzungsmaßnahmen nun als direkte Folge der frühzeitigen Einbeziehung von Umweltbelangen in die Pläne und Programme überflüssig sein könnten.

### 6.3. Wahrnehmung der Vorteile der SUP

Die Mitgliedstaaten haben eine Reihe von Vorteilen der SUP erkannt, wie

- die Einbeziehung von Umweltbelangen in die Beschlussfassung und die umweltgerechtere Gestaltung von Plänen und Programmen;

- die Beteiligung und Konsultation relevanter öffentlicher Stellen. Dies erleichtert und stärkt die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden (Planungs-, Umwelt- und Gesundheitsbehörden);

- die größere Transparenz der Beschlussfassung aufgrund der Einbeziehung verschiedener Ebenen der Gesellschaft;

- die stärkere Betonung und damit aber auch die Einhaltung der umweltpolitischen Vorschriften.

## 7. MÖGLICHKEITEN ZUR VERBESSERUNG DER RICHTLINIE

Längerfristig in Betracht zu ziehen wären Änderungen die das Inkrafttreten des SUP-Protokolls berücksichtigen, den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie erweitern (um auf bestimmte Aspekte wie den Klimawandel, Biodiversität und Risiken besser eingehen zu können) und die Synergien mit anderen Umwelt-Rechtsvorschriften verstärken würden. In dieser Hinsicht sollten folgende Empfehlungen berücksichtigt werden:

– Das Inkrafttreten des *SUP-Protokolls* kann Änderungen der SUP-Richtlinie bewirken. Mögliche Ergänzungen der SUP-Richtlinie sollten in Betracht gezogen werden. Einige dieser Änderungen könnten als Teil der Überarbeitung der UVP-Richtlinie beispielsweise über Änderungen ihrer Anhänge eingebracht werden.

– Das SUP-Protokoll geht insofern weiter als die SUP-Richtlinie, als es zur Anwendung auf bestimmte *Politiken und Vorschläge für Rechtsvorschriften* anhält. Noch ist die SUP-Richtlinie nicht auf Politiken anwendbar, die den Rahmen für Pläne und Programme vorgeben, aber als Option für die Zukunft muss die Möglichkeit geprüft werden, Politiken und Rechtsvorschriften in den Anwendungsbereich der Richtlinie einzubeziehen.

– In den Mitgliedstaaten müssen *die Kapazitäten* für eine wirksame Umsetzung der SUP-Richtlinie *entwickelt* werden. Dieser Kapazitätsaufbau sollte stark gefördert werden, insbesondere durch gezielte Kampagnen für die Einstellung und Ausbildung von SUP-Experten und durch die Erstellung von Leitfäden.

– Schließlich haben einige Mitgliedstaaten unterstrichen, dass *weitere Anleitungen* erforderlich sind, insbesondere zur Auslegung bestimmter Schlüsselkonzepte der Richtlinie („Screening"-Kriterien, Ermittlung von Alternativen, Koordinierungsmechanismen und/oder gemeinsame Verfahren für die Beachtung der Prüfungsanforderungen aus anderen Richtlinien, spezielle Hinweise für das Verhältnis zwischen SUP und UVP). Die Kommission könnte zusammen mit den Mitgliedstaaten gemeinschaftliche Leitfäden erstellen, die sich mit der besseren Einbeziehung von Fragen des Klimawandels und der biologischen Vielfalt in die SUP befassen.

## 8. FAZIT

Anwendung und Wirksamkeit der SUP-Richtlinie in allen Mitgliedstaaten ergeben ein gemischtes Bild sowohl in Bezug auf die institutionellen und rechtlichen Regelungen des SUP-Verfahrens als auch in Bezug auf die Wahrnehmung ihrer Rolle durch die Mitgliedstaaten. Dieses gemischte Bild bestimmt auch, wie die Mitgliedstaaten die Vor- und Nachteile wahrnehmen und welche Maßnahmen voraussichtlich die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie verbessern werden.

Die allgemeinen Ergebnisse dieses ersten Berichts legen nahe, dass die Anwendung der SUP in den Mitgliedstaaten noch in den Kinderschuhen steckt und dass weitere Erfahrungen erforderlich sind, bevor entschieden werden kann, ob und wie die Richtlinie zu ändern ist. Die Mitgliedstaaten bevorzugen offenbar Rechtsstabilität und setzen auf Zeit, damit sich die SUP-Regelungen und –Prozesse einspielen und bewährte Verfahren entwickelt werden, wie sich SUP zur Optimierung des Planungsprozesses einsetzen lassen. Der nächste Bewertungsbericht sollte 2013 erstellt werden.

Auf jeden Fall, so das Fazit, trägt die SUP-Richtlinie dazu bei, dass Umweltbelange systematisch und strukturiert in Planungsprozessen beachtet und zu einem möglichst frühen Zeitpunkt berücksichtigt werden. Außerdem sorgen ihre Vorschriften (Umweltbericht, Konsultation und Information der zuständigen Behörden und der Öffentlichkeit usw.) für bessere und harmonisierte Planungsverfahren und fördern so einen transparenten, partizipatorischen Beschlussfassungsprozess.

Anhang

Wichtigste Informationsquellen

– Von der Kommission in Auftrag gegebene Studie über den Bericht über die Anwendung und Wirksamkeit der SUP-Richtlinie http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf.

– Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen der Kommission zur Anwendung und Wirksamkeit der SUP-Richtlinie.

– Von der Kommission in Auftrag gegebene Studie über das Verhältnis zwischen der UVP-Richtlinie und der SUP-Richtlinie http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final_report_0508.pdf.

– Handbuch zur SUP für die Kohäsionspolitik 2007-2013 (2007, GRDP).

– Leitfaden der Kommission zur Anwendung der Richtlinie 2001/42/EG, (2003), http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm

– Erfahrung der Kommission mit der Anwendung und Durchsetzung der SUP-Richtlinie und ihrer Anwendung auf die Programme, die im Zeitraum 2007-2013 von der EU kofinanziert werden.