

18.04.97

EU - In - U - VP - Wi - Wo

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

KOM(96) 511 endg.; Ratsdok. 7093/97

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 18. April 1997 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 26. März 1997 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Umweltfragen" beraten.

Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 413/80 und Drucksache 449/94 = AE-Nr. 941515.

BEGRÜNDUNG

1. BEGRÜNDUNG DES VORSCHLAGS

Hintergrund

1.1 Gemäß der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie) ist vor der Genehmigung von Projekten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Die UVP-Richtlinie erfordert jedoch keine Prüfung vor der Annahme von Plänen und Programmen, die den Rahmen für solche Genehmigungen bilden. So erfordert das Gemeinschaftsrecht beispielsweise vor der Annahme von Raumordnungsplänen auf regionaler Ebene keine Umweltprüfung. Ziel dieses Vorschlags ist es, ein hohes Schutzniveau für die Umwelt sicherzustellen, indem für solche umweltrelevanten Pläne und Programme eine Umweltprüfung durchgeführt und ihre Ergebnisse bei deren Ausarbeitung und Annahme berücksichtigt werden. Dadurch wird die UVP für Projekte nach der UVP-Richtlinie, die in einem späteren Stadium des Entscheidungsprozesses erfolgt, vervollständigt.

Geltungsbereich des Vorschlags

1.2 Dieser Vorschlag legt das Verfahren zur Umweltprüfung der in Artikel 2 der Richtlinie definierten öffentlichen Pläne und Programme dar. Er beschränkt sich somit auf die Planungs- und Programmebene des Entscheidungsprozesses und gilt nicht für die allgemeineren politischen Entscheidungen an der Spitze der Entscheidungshierarchie. Der Faktor Umwelt sollte zwar bei allgemeinen politischen Entscheidungen auch berücksichtigt werden, doch sind die verfahrenstechnischen Anforderungen dieses Vorschlags nicht unbedingt geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Allgemeine politische Entscheidungen können auf sehr flexible Art erfolgen, so daß die Einbeziehung von Umweltaspekten eine andere Vorgehensweise erfordert. Die Kommission wird entsprechende Möglichkeiten auch weiterhin prüfen.

1.3 Der Vorschlag beschränkt sich auf Pläne und Programme im Bereich Raumordnung sowie auf Pläne und Programme, die als Teil des Entscheidungsprozesses im Bereich Raumordnung den Rahmen für nachfolgende Genehmigungen vorgeben, die den Projektträgern das Recht zur Durchführung von Projekten geben. Solche Pläne und Programme im Bereich Raumordnung legen die Nutzung des Bodens fest und enthalten Bestimmungen über Art, Größe, Standort oder Betriebsbedingungen von Projekten oder Tätigkeiten in verschiedenen, raumordnungsrelevanten Bereichen. Der Vorschlag erstreckt sich auf Pläne und Programme im Bereich Raumordnung einschließlich sektoraler Pläne in Bereichen wie Verkehr, Abfallwirtschaft, Nutzung der Wasserressourcen, Industrie, Telekommunikation, Tourismus oder Energienutzung. Er gilt jedoch nur für Pläne und Programme, die von einer zuständigen Körperschaft nach einem formellen Verfahren genehmigt werden. Dies bedeutet nicht, daß Mitgliedstaaten zur Einhaltung dieses Vorschlags formelle Genehmigungsverfahren einführen müssen. Nur Pläne und Programme, die bereits Gegenstand zur Annahme durch bestehende formelle Verfahren sind, fallen in den Geltungsbereich des Vorschlags. Ein Beispiel für einen Plan im Geltungsbereich des Vorschlags ist ein Plan zur Entwicklung des Erzabbaus, der sich u.a. auf die Art, Größe, den Ort oder die Betriebsbedingungen für den Erzabbau in einem

bestimmten Gebiet erstreckt. Ein Beispiel für Pläne außerhalb des Geltungsbereichs des Vorschlags wäre ein Gesamtenergieplan über allgemeine Fragen wie Energiere Ressourcen, Energieangebot und -nachfrage oder Pläne und Programme, die wirtschaftliche Beihilfen oder die Energieeinsparung betreffen. Der Vorschlag stellt einen weiteren wichtigen Schritt zur Berücksichtigung der Umweltbelange bei der Beschlußfassung innerhalb der Mitgliedstaaten dar. Er wird jedoch kaum den letzten Schritt dieses Prozesses darstellen. Die Anwendung der Richtlinie wird sieben Jahre nach ihrem Inkrafttreten überprüft werden müssen (Artikel 11).

Zur Veranschaulichung des Geltungsbereichs des Vorschlags sind nachstehend einige Beispiele für Pläne und Programme, die erfaßt sein könnten, aufgelistet:

- Deutschland: Landesraumordnungsprogramme/pläne
Landesentwicklungsprogramme/pläne, Regionalprogramme/pläne
Flächennutzungspläne
- Österreich: Landesentwicklungspläne/programme, sektorale Entwicklungsprogramme, örtliche Raumordnungsprogramme, Flächenwidmungspläne
- Belgien:
Wallonien: Plan Secteur, Plan Particulier d'Aménagement (PPA), Schéma structurel, Schéma directeur
Brüssel: Plan de Développement Régional, Plan Régional d'affectation du Sol (PRAS)
Flandern: Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Gewestplan, Provinciaal Structuurplan
- Dänemark: Regionalplaner, Kommunalplaner
- Spanien: Plan nacional de ordenación, Plan director territorial de coordinación, Plan general municipal de ordenación urbana (PG), Programa de actuación urbanística (PAU)
- Finnland: Asemakaava, Rakennuskaava
- Frankreich: Contrat de plan Etat-région, directive territoriale d'aménagement (DTA),
- Griechenland: Chorotaxiko Schedio, Rythmistiko Schedio, Geniko poleodomiko schedio (GPS), Schedio poleos - Poleodomiki meleti
- Irland: Development plans
- Italien: Piano territoriale di coordinamento & Piano territoriale Paesistico, Piano regolatore generale, Piano di recupero (Pdre), Piano degli insediamenti produttivi (PIP)
- Luxemburg: Plan d'aménagement général, Plan d'aménagement partiel, Plan d'aménagement particulier
- Niederlande: Vierde Nota Over de Ruimtelijke Ordening Extra, Streekplan, Structuurplan
- Portugal: Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOTs), Plano Director Municipal (PDM), Planos de Urbanizacao
- Vereinigtes Königreich: Structure plans & unitary development plans part one; Local plan & unitary development plan (UDP) part two
- Schweden: Översiktsplan (ÖP), Detaljplan (DP), Områdesbestämmelser

1.4 Die Beschränkung des Vorschlags auf Pläne und Programme, die Teil des Entscheidungsprozesses im Bereich Raumordnung sind, bedeutet, daß die neue Richtlinie nicht für Pläne gilt, die der Kommission aufgrund der Verordnungen über die Strukturfonds (Verordnung EWG 2052/88, geändert durch die Verordnung EWG 2081/93) eingereicht werden, da solche Pläne eher im Rahmen der Kofinanzierung regionaler Prioritäten als zur Genehmigung von Projekten in Betracht gezogen werden. In den Strukturfondsverordnungen wird jedoch bereits eine Beurteilung der Umweltauswirkungen gefordert. Außerdem muß die

Durchführung der von den Mitgliedstaaten in den Strukturfondsplänen beschriebenen Tätigkeiten den Umweltvorschriften der Gemeinschaft entsprechen, die auch die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung und künftig die neue Richtlinie umfassen. Dies hat zur Folge, daß die Umweltbelange sowohl von der Kommission - bei der Prüfung der Strukturfondspläne - als auch den Mitgliedstaaten - bei der Annahme von Plänen und Programmen sowie bei der Genehmigung von Projekten zur Durchführung von Strukturfondstätigkeiten - berücksichtigt werden müssen. Damit dürfte ein hohes Umweltschutzniveau sichergestellt sein.

1.5 Der Vorschlag gilt nur für Pläne und Programme, die aufgrund eines formellen Genehmigungsverfahrens angenommen wurden, d.h. Pläne und Programme, die entweder von Behörden oder aufgrund eines gesetzgebenden Aktes angenommen werden. Bei Gesprächen mit den Mitgliedstaaten zeigte sich, daß nur eine geringe Zahl wichtiger Pläne und Programme durch gesetzgebende Akte angenommen werden. Für diese Pläne und Programme wird die Umweltprüfung von den zuständigen Behörden abgeschlossen, bevor eine Beschlußfassung erfolgt. Dies bedeutet, daß der Vorschlag nicht die Gesetzgebungsphase berührt. Die strategische Umweltprüfung hat den Vorteil, daß das beschlußfassende Gremium vor der Beschlußfassung besser informiert ist.

Umweltvorteile

1.6 Dieser Vorschlag stellt einen wichtigen Schritt zur Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung in der Gemeinschaft insgesamt dar. Er wird eine bessere Berücksichtigung der Umweltbelange bei der Ausarbeitung von Plänen und Programmen zur Folge haben. Insofern wird er weitgehend zur Verwirklichung der drei in Artikel 130 r Absatz 1 des Vertrags festgelegten Ziele - Erhaltung, Verbesserung der Qualität und Schutz der Umwelt - beitragen (siehe Absatz 2.1 unten). Ferner entspricht er eindeutig dem in Artikel 130r Absatz 2 des Vertrags verankerten Vorsorge- und Vorbeugungsprinzip. Eine Umweltprüfung auf der Planungs- und Programmebene bedeutet, daß Umweltziele in einem frühen Verfahrensstadium definiert und auf geeignetem Niveau umfassend und unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen beurteilt werden. Dies fördert das Verständnis und eine wirksame Berücksichtigung der Umweltauswirkungen durch Planungsstellen und Entscheidungsträger.

1.7 Bis zur Bearbeitung eines Antrags auf Genehmigung eines Projekts durch die zuständige Behörde wurden bereits zahlreiche wichtige Entscheidungen, die das Ergebnis des Genehmigungsprozesses beeinflussen können, gefaßt. So könnte beispielsweise die Standortwahl bei einem besonderen Projekttyp schon durch einen regionalen Plan im Bereich Raumordnung bestimmt werden. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Projektstadium kommt zu spät, um solche Entscheidungen auf Planungsebene noch berücksichtigen zu können. Wenn keine Umweltprüfung in der Plan- und Programmphase des Projektgenehmigungsverfahrens gefordert wird, wird den Umweltfolgen solcher Entscheidungen nicht genügend Rechnung getragen. Dieser Vorschlag gleicht dieses Manko aus, indem er eine Umweltprüfung vor der Annahme von derartigen umweltrelevanten Plänen und Programmen fordert.

1.8 Ein besonderer Vorteil der Einbeziehung von Plänen und Programmen in das Prüfsystem besteht darin, daß Alternativen angemessen geprüft werden können (z.B. die Standortwahl bei bestimmten Projekttypen oder die Auswahl alternativer Verkehrsträger). Die Frage der Alternativen ist sinnvollerweise nur auf der Ebene von Plänen und Programmen möglich.

1.9 Die Umweltprüfung von Plänen und Programmen ermöglicht ferner eine Beurteilung der kumulativen und synergetischen Umweltauswirkungen der zu beurteilenden zahlreichen kleinen Projekte. So könnte etwa der Standort neuer Wohnungen im Zusammenhang mit einem regionalen Plan im Bereich Raumordnung geprüft, die Umweltauswirkungen verschiedener Standorte bewertet und bei der Ausarbeitung des Plans berücksichtigt werden. Diese Art der Umweltprüfung ist in der derzeitigen UVP-Richtlinie überhaupt nicht vorgesehen.

Fünftes Umweltaktionsprogramm "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung"

1.10 Im fünften Aktionsprogramm wird die Umsetzung einer Strategie für eine nachhaltige Entwicklung gefordert. Eine solche nachhaltige Entwicklung kann auf verschiedenen Wegen gefördert werden. Einer davon ist eindeutig die Förderung und Verbesserung der Umweltprüfungen auf strategischer Ebene. Im Kapitel "Sektorbezogene Planung und Raumplanung" des Umweltaktionsprogramms wird darauf hingewiesen, daß es unter Berücksichtigung des zu erreichenden Ziels einer nachhaltigen Entwicklung logisch, wenn nicht sogar unerlässlich erscheint, alle relevanten politischen Maßnahmen, Pläne und Programme im Hinblick auf ihre Umweltauswirkungen zu bewerten". Dieser Vorschlag leistet einen Beitrag dazu, diese Aufgaben zu erfüllen, indem die Umweltprüfung über die Projektebene hinaus ausgedehnt wird.

Wirtschaftlicher Nutzen

1.11 Einer der wichtigsten Vorteile ist die Schaffung eines effizienteren Rahmens für die Planung, der sich positiv und stabilisierend auf die Kapitalinvestitionen und die Entwicklung auswirken wird, weil die vorbereitenden Entscheidungen in einem frühen Stadium gefällt werden. Im fünften Aktionsprogramm für den Umweltschutz heißt es, daß "Die Integration der Umweltprüfung innerhalb des Makroplanungsprozesses nicht nur den Umweltschutz erhöhen und eine Optimierung der Ressourcenbewirtschaftung fördern, sondern auch dazu beitragen würde, die Unterschiede im internationalen und interregionalen Wettbewerb um neue Projekte zu reduzieren, die sich gegenwärtig aufgrund der verschiedenen Prüfungspraktiken in den Mitgliedstaaten ergeben". Eine strategische Umweltprüfung erhöht ferner die Transparenz des Planungsprozesses und es kann sich eine Unterstützung für die bevorzugte Wahlmöglichkeit oder Strategie bereits im Planungsstadium herausstellen. Nach einwandfreier Durchführung verbessert das Verfahren der strategischen Umweltprüfung die Akzeptanz der wirtschaftlichen Tätigkeiten auf Projektebene. Schließlich werden im Rahmen des Planes oder Programmes dank einer klaren Definition der Bedingungen, unter denen wirtschaftliche Tätigkeiten durchgeführt werden können, die Sicherheit erhöht und Verzögerungen und zusätzliche Kosten auf Projektebene vermindert.

Bericht über die Umsetzung der UVP-Richtlinie

1.12 Die Kommission legte dem Rat und dem Parlament im Jahr 1993 einen Bericht über die Anwendung und Effektivität der UVP-Richtlinie vor. Diesem Bericht war zu entnehmen, daß die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie gute Fortschritte erzielt haben und den Entscheidungsträgern beim Genehmigungsverfahren im Projektstadium heute bessere Informationen verfügbar sind. Eine der Schlußfolgerungen des Berichtes war, daß die Prüfungen auf Projektebene zu spät stattfinden, um alle wichtigen Themen zu behandeln:

"Es ist klar, daß die Umweltauswirkungen bestimmter Projekte zu spät im Planungs- und Entscheidungsprozeß beurteilt werden. Das hat zur Folge, daß Alternativmöglichkeiten sowohl für das zur Diskussion stehende Projekt als auch für seinen Standort und seine Lage (im Falle linearer Entwicklungen) außer Betracht bleiben.

Dies ist eine Einschränkung, die für alle Instrumente zutrifft, die sich auf die Beurteilung der Umweltauswirkungen auf Projektebene beschränken, da eine Anzahl wichtiger strategischer Entscheidungen bereits vor dem Projektstadium getroffen wurden, die später die Handlungsfreiheit auf Projektebene einschränken".

1.13 Zusammenfassend wurde festgestellt, daß in den meisten Mitgliedstaaten zur Berücksichtigung einer Umweltprüfung in der Entscheidungsphase über Pläne und Programme nur wenige Bestimmungen vorhanden sind.

Mit diesem Vorschlag soll diese Einschränkung aufgegriffen werden, indem die UVP-Richtlinie durch eine Richtlinie ergänzt wird, die eine Beurteilung von Plänen und Programmen im Bereich Raumordnung erfordert. Aus dieser Sicht kann dieser Vorschlag als zweite Phase des 1985 mit der Verabschiedung der Richtlinie begonnen Prozesses betrachtet werden.

Beziehungen zwischen der UVP-Richtlinie und diesem Vorschlag

1.14 Die Ausdehnung des UVP-Systems auf die Planungs- und Programmstufe der Beschlußfassung wird ein effizienteres Beurteilungssystem zur Folge haben. Dies bedeutet, daß im jeweils geeigneten Stadium des Entscheidungsprozesses die jeweils geeignete Prüfung verlangt wird. Aufgrund des Vorschlags für eine strategische Umweltprüfung werden strategische Fragen auf Planungs- und Programmebene geprüft, wodurch sich die UVP auf Projektebene mit spezifischen Problemen im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Projekt befassen kann. Dies führt zu einer rationelleren Beurteilung auf Projektebene. Dank einer umfassenden Prüfung auf strategischer Ebene können Informationen, die im Rahmen der UVP-Richtlinie für die Umweltverträglichkeitserklärung erforderlich sind, genutzt oder mit einem Hinweis auf die auf strategischer Ebene bereits durchgeführte Prüfung in geringeren Einzelheiten übermittelt werden. Hinsichtlich des Verfahrens sind die Anforderungen der bereits erlassenen UVP-Richtlinie und dieses Vorschlags sehr ähnlich. Den Mitgliedstaaten sind deshalb die einzelnen Verfahrensschritte bereits vertraut. Dies sichert eine rechtzeitige Umsetzung der neuen Richtlinie in den Mitgliedstaaten. Eine einwandfrei durchgeführte strategische Umweltprüfung wird schließlich die Umweltbedingungen für die Genehmigung von Projekten klarer machen. Das UVP-Verfahren wird dadurch erleichtert und könnte sich in manchen Fällen sogar erübrigen. Dies ist wahrscheinlich für die meisten Projekte der Fall, für die nach der geänderten UVP-Richtlinie die Mitgliedstaaten eine "Screening"-Prüfung vornehmen müssen, bevor diese Projekte eine UVP unterzogen werden. Die Notwendigkeit einer umfassenden Umweltprüfung auf Projektebene bleibt jedoch für Projekte bestehen, für die eine UVP aufgrund der geänderten UVP-Richtlinie zwingend durchgeführt werden muß.

Internationale und gemeinschaftliche Initiativen

1.15 Im Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, das am 25. Februar 1991 in Espoo (Finnland) von 29 Ländern einschließlich aller Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde, ist die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung, die sich nicht auf das Projektstadium beschränkt, anerkannt worden. In dem

Übereinkommen ist vorgesehen, daß alle Vertragsparteien danach streben sollen, die Prinzipien der Umweltverträglichkeitsprüfung in geeignetem Umfang auf politische Maßnahmen, Pläne und Programme anzuwenden.

1.16 Auf Gemeinschaftsebene wurde die Notwendigkeit, Pläne und Programme einer Umweltprüfung zu unterziehen, in der Richtlinie des Rates 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen anerkannt. Gemäß Artikel 6 Absatz 3 dieser Richtlinie erfordern alle Pläne und Projekte, die ein gemäß der Richtlinie ausgewiesenes besonderes Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen können, eine angemessene Prüfung auf die Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Damit wird die Bedeutung einer ordnungsgemäßen Prüfung dieser Ziele sowohl im Planungs- als auch im Projektstadium anerkannt. Umweltziele sollten aber auch dann auf allen Entscheidungsebenen berücksichtigt werden, wenn es nicht um besondere Schutzgebiete geht.

Initiativen der Mitgliedstaaten

1.17 Eine im Auftrag der Kommission durchgeführte Studie über Gesetzgebung und Verfahren zur Prüfung von Plänen und Programmen in der Gemeinschaft (März 1995) kam zu dem Ergebnis, daß es auf diesem Gebiet in den Mitgliedstaaten seit 1988 einige wichtige Entwicklungen gegeben hat und alle Mitgliedstaaten über einige Erfahrung mit diesen Prüfungen verfügen. In der Studie werden jedoch auch zwei grundlegende Mängel der in der Gemeinschaft angewandten Systeme festgestellt:

- 1) In den Mitgliedstaaten sind zwar gewisse Bestimmungen zur Bewertung wahrscheinlicher Umweltfolgen von Plänen und Programmen, die zur weiteren Genehmigung von Projekten angenommen werden, erlassen worden, doch erstrecken sich diese nicht auf alle solchen Pläne und Programme.
- 2) Selbst wenn eine Umweltprüfung in einer gewissen Form gefordert wird, erfüllt sie nicht unbedingt die grundlegenden Anforderungen eines solchen Systems, beispielsweise weil sich die erteilten Informationen nicht immer auf alle signifikanten Umweltauswirkungen erstrecken und keine Verpflichtung zu einer Befragung der Öffentlichkeit besteht."

Die in der Gemeinschaft angewandten Systeme sind deshalb sowohl hinsichtlich ihres Deckungsbereichs als auch der erfaßten Verfahrensanforderungen mangelhaft. Die meisten Mitgliedstaaten haben keine Rechtsvorschriften über strategische Umweltprüfungen erlassen. Nur drei Mitgliedstaaten verfügen über Rechtsvorschriften, die den im Vorschlag festgelegten Mindestanforderungen im großen und ganzen entsprechen. In zwei Mitgliedstaaten sind solche Rechtsvorschriften für bestimmte Regionen erlassen worden und entsprechen im großen und ganzen den Mindestanforderungen der Richtlinie. Keines der in den übrigen Mitgliedstaaten erlassenen Systeme im Bereich Raumordnung deckt alle Mindestanforderungen einer Prüfung im Sinne der Richtlinie für eine strategische Umweltprüfung. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die meisten Mitgliedstaaten Verfahren für die Befragung sowohl der beteiligten Öffentlichkeit als auch der Umweltbehörden bei der Ausarbeitung von Programmen im Bereich Raumordnung festgelegt haben.

Bereits angewandte Methoden

1.18 Bei der Prüfung der Verfügbarkeit von Methoden zur Beurteilung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen hat die Kommission Studien über die derzeitige Praxis durchgeführt (beispielsweise SEA Existing Methodology (1994), SEA Case studies (1996)). Die Schlußfolgerungen dieser Studien, die von anderen neueren Veröffentlichungen bestätigt werden (z.B. SEA: Status, Challenges and Future Directions, Niederländisches Ministerium für Umweltfragen 1996, The Practice of Strategic Environmental Assessment, Therivel und Partidario 1996) legen nahe, daß eine gewisse Bandbreite von Methoden und Techniken zur Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen bereits angewendet wird. Diese lehnen sich in der Regel an die Methoden an, die zur Beurteilung der Umweltauswirkungen von Projekten oder zur Beurteilung von politischen und Planungsmaßnahmen bereits angewandt werden.

Einfache Methoden (wie Karten, Checklisten, Matrizen) haben sich oft als zweckmäßig erwiesen, während kompliziertere Verfahren (wie Multikriterienanalyse, geographische Informationssysteme) ebenfalls genannt und offenbar in zunehmendem Maße angewandt werden. Auf jeden Fall ist die Wahl der geeignetsten Methoden von Faktoren wie Ziele und Umfang der Maßnahme, zeitliche und Haushaltszwänge oder Verfügbarkeit von Umweltdaten abhängig.

Die Verfügbarkeit von Instrumenten wäre zur Durchführung von Umweltprüfungen auf Planungs- oder Programmebene kein Hindernis. Diese Instrumente entwickeln sich rasch und es ist klar, daß eine gemeinschaftsweite Richtlinie, wie es die Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung getan hat, die Forschung und den Austausch von Erfahrungen auf diesem Gebiet fördern und die Erarbeitung von fortgeschritteneren Methodologien ermöglichen wird.

Kosten

1.19 Die Kosten einer Umweltprüfung für einen Plan oder ein Programm werden in der Regel von der betroffenen Behörde getragen. Die Kommission hat eine Studie über diese Kosten in Auftrag gegeben. Sie deckt die direkten finanziellen Kosten einer Umweltprüfung (z.B. das Honorar des Beraters) sowie die mit dem Einsatz von Personal verbundenen Kosten. Die im Rahmen der Studie untersuchten Fälle zeigten, daß diese Kosten relativ stark schwanken. Die allgemeine Schlußfolgerung war jedoch, daß die durch eine UVP verursachten Mehrkosten im Vergleich zu den Kosten der Durchführung des ganzen Plans oder Programmes marginal sind. Der von einer solchen Prüfung zu erwartende Umweltnutzen wird diese Mehrkosten sicherlich übersteigen.

2. NOTWENDIGKEIT VON MASSNAHMEN AUF GEMEINSCHAFTSEBENE

Welcher Zusammenhang besteht zwischen den Zielen des Vorschlags und den Verpflichtungen der Gemeinschaft?

2.1 Gemäß Artikel 130 r Absatz 1 des Vertrags trägt die Umweltpolitik der Gemeinschaft unter anderem zur Verwirklichung folgender Ziele bei: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität, Schutz der menschlichen Gesundheit sowie umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen. Ein umfassendes System für eine Umweltprüfung im Planungs- und Programmstadium wie auch im Projektstadium leistet durch

die Einbeziehung von Umweltaspekten in die relevanten Entscheidungsprozesse einen bedeutenden Beitrag zur Verwirklichung dieser Ziele.

Ist die Gemeinschaft für die geplante Maßnahme ausschließlich oder gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zuständig?

2.2 Die Gemeinschaft ist für die geplante Maßnahme nicht ausschließlich zuständig.

Wieweit betrifft das Problem die Gemeinschaft? Was galt bisher?

2.3 Mit der Richtlinie 85/337/EWG wurde in der Gemeinschaft eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Projektstadium eingeführt. Die Erfahrung hat gezeigt, daß dieses System ein grundsätzliches Problem birgt, da die Prüfung erst in der Abschlußphase des Entscheidungsprozesses erfolgt. Das durch das Gemeinschaftsrecht geschaffene System ist somit unvollständig und bedarf einer Ergänzung durch eine Umweltprüfung auf der Planungs- und Programmebene.

2.4 Kein Mitgliedstaat verfügt über ein effizientes und umfassendes System für eine Umweltprüfung im Planungs- und Programmstadium. Deshalb gelingt es in der Gemeinschaft im allgemeinen nicht, den Umweltbelangen im Entscheidungsprozeß voll Rechnung zu tragen.

2.5 Ein besonderes Problem besteht ferner in der Gemeinschaft, wenn ein Plan bzw. ein Programm eines Mitgliedstaats signifikante Auswirkungen auf die Umwelt in einem anderen Mitgliedstaat hat. In solchen Fällen ist es wichtig, daß in dem ausführenden Mitgliedstaat noch vor Annahme des Plans oder Programms eine Umweltprüfung durchgeführt wird und außerdem grenzüberschreitende Konsultationen stattfinden. Dadurch wird gewährleistet, daß alle umweltrelevanten Auswirkungen des Plans oder Programms berücksichtigt werden, und zwar nicht nur auf dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates, der den Plan bzw. das Programm durchführen möchte. Der Vorschlag wird für solche Pläne und Programme eine wirksame Umweltprüfung einschließlich grenzüberschreitender Konsultationen beinhalten.

2.6 Die Mitgliedstaaten versuchen, diese gemeinsamen Probleme dadurch zu lösen, daß sie in einige ihrer Verfahren für die Annahme von Plänen und Programmen Elemente einer Umweltprüfung aufnehmen. Dies ist zu begrüßen, da auf diese Weise alle Mitgliedstaaten bestimmte Kenntnisse und praktische Erfahrungen mit der Umweltprüfung erwerben können. Allerdings hat eine im Namen der Kommission durchgeführte (oben 1.17 erwähnte) Studie gezeigt, daß die in der Gemeinschaft angewandten Systeme zwei grundlegende Mängel aufweisen. Zunächst werden die wichtigsten Pläne und Programme nur unvollständig erfaßt. Sodann entsprechen die Verfahrensanforderungen der bereits eingeführten Beurteilungssysteme nicht immer den grundlegenden Anforderungen eines Umweltprüfungssystems.

Welche Lösung ist bei einem Vergleich zwischen den Möglichkeiten der Gemeinschaft und denen der Mitgliedstaaten am wirksamsten?

2.7 Um die erwähnten Mängel zu beheben, sind Maßnahmen der Gemeinschaft notwendig. Mit diesem Vorschlag wird insbesondere gewährleistet, daß sich das Beurteilungssystem aller Mitgliedstaaten auf die Genehmigung der übergeordneten Pläne und Programme erstreckt und ein befriedigendes Prüfungsverfahren angewandt wird. Dadurch wird gewährleistet, daß die Umweltbelange im Genehmigungsprozeß in allen Mitgliedstaaten zu einem Mindestmaß

berücksichtigt werden. Mit Hilfe eines grundlegenden Rahmenverfahrens wird ein gemeinschaftsweites Mindestsystem für die Umweltprüfung für Pläne und Programme eingeführt. Die Gemeinschaft erfüllt die ihr aus dem Vertrag erwachsende Pflicht, geht jedoch nicht über das zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendige Maß hinaus. Das Subsidiaritätsprinzip wird eingehalten, und die Anforderungen der Richtlinie sind flexibel genug, um den Mitgliedstaaten die Ausarbeitung von detaillierten Lösungen zur Umsetzung der Richtlinie zu erlauben. Diese Richtlinie läßt den Mitgliedstaaten genügend Spielraum, die Mindestanforderungen der Richtlinie entweder in bereits bestehende einzelstaatliche Verfahren einzuarbeiten oder zur Erfüllung der Richtlinie neue Verfahren einzuführen.

Was wäre der Preis eines Nichttätigwerdens der Gemeinschaft?

2.8 Wenn die Gemeinschaft nicht tätig wird, bleibt das durch das Gemeinschaftsrecht geschaffene Umweltprüfungssystem unvollständig. Die beiden oben erwähnten Lücken würden fortbestehen. Dies würde bedeuten, daß eine umfassende Berücksichtigung der Umweltbelange bei Plänen und Programmen im Bereich Raumordnung, die in der Gemeinschaft den Rahmen für Genehmigungen vorgeben, nicht möglich ist. Somit würden Pläne und Programme angenommen, die unvorhersehbare Umweltschäden zur Folge haben könnten. Angesichts der eindeutigen Umweltvorteile des Vorschlags würde ein Nichttätigwerden der Gemeinschaft die Verwirklichung der in Artikel 130 r Absatz 1 des Vertrags festgelegten Ziele - Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität, Schutz der menschlichen Gesundheit, umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen - erschweren.

Welche Handlungsmöglichkeiten hat die Gemeinschaft (Empfehlung, finanzielle Unterstützung, Rechtsvorschriften)?

2.9 Um für die Umweltprüfung von Plänen und Programmen im Bereich Raumordnung einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, ist eine neue Richtlinie erforderlich, durch die das Prüfungssystem der Richtlinie 85/337/EWG erweitert wird. Dies ist nur durch auf Gemeinschaftsebene eindeutig durchsetzbare Verpflichtungen möglich. Eine unverbindliche Empfehlung wäre zur Behebung der festgestellten Mängel ungenügend. Es soll gewährleistet werden, daß die in diesem Vorschlag festgelegten Pläne und Programme in allen Mitgliedstaaten in ausreichendem Maße beurteilt werden und insbesondere ein geeigneter Rahmen für die grenzüberschreitenden Konsultationen zur Verfügung steht, wenn ein Plan oder Programm in einem der Mitgliedstaat erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaats haben kann.

Ist eine einheitliche Regelung erforderlich, oder genügt eine im einzelnen von den Mitgliedstaaten umzusetzende Richtlinie mit allgemeinen Zielen?

2.10 Vorgeschlagen wird eine Rahmenrichtlinie, in der die grundlegenden Anforderungen für eine Umweltprüfung im Planungs- und Programmstadium im Bereich Raumordnung festgelegt sind. Die Umsetzung der einzelnen Anforderungen in die nationalen Systeme wird jedoch den Mitgliedstaaten überlassen. Das Verfahren für die Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen ist in jedem Mitgliedstaat unterschiedlich, und die detaillierten Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie müssen nicht überall die gleichen sein. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten die Einzelheiten der Umsetzung der Richtlinie selbst regeln. Sie sollten insbesondere selbst entscheiden, ob vorhandene Verfahren mit neuen Anforderungen ergänzt werden oder ob neue Verfahren eingeführt werden sollten. Hier wird es je nach Mitgliedstaat

und Sektor Unterschiede geben. Eine solche Rahmenrichtlinie wurde aus ähnlichen Gründen für die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung gewählt und hatte sich als die zu diesem Zweck geeignete Lösung erwiesen.

3. KONSULTATIONEN

3.1 Der erste Entwurf des Vorschlags wurde am 28. April 1995 mit den Mitgliedstaaten erörtert. Am 24. Juli 1995 fand ein weiteres Treffen mit den Mitgliedstaaten statt. Auf diesen Sitzungen wurden die in den Mitgliedstaaten zu genehmigenden Typen von Plänen und Programmen abgesteckt. Diese Informationen erwiesen sich für die Festlegung des Geltungsbereichs des Vorschlags und insbesondere die Begriffsbestimmung von "Plan oder Programm" in Artikel 2 als sehr nützlich.

3.2 Die Kommission hat ferner Vertreter von regionalen Behörden und Umweltgruppen (NRO) sowie sozialen und wirtschaftlichen Organisationen konsultiert. Die meisten Befragten befürworteten den Vorschlag, wenn auch manche seinen Geltungsbereich erweitern möchten (z.B. auf allgemeine Politiken als auch Pläne und Programme). Der Geltungsbereich des Vorschlags wird in den Absätzen 1.2 bis 1.5 oben begründet.

3.3 Ein Befragter befürchtet, der Vorschlag führe zu einer Erhöhung der Kosten der Ausarbeitung und Genehmigung von Plänen und Programmen sowie zu Verzögerungen. Die Kosten werden in Absatz 1.19 oben behandelt. Die Kommission hält die im Vorschlag dargelegten Verfahrensschritte für das in jedem Umweltprüfungssystem anzuwendende Mindestmaß. Sie ist ferner der Ansicht, daß das System bei zweckmäßiger Umsetzung keine unnötigen oder unannehmbaren Verzögerungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen zur Folge hat.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1 Dieser Vorschlag, dem das Vorsorgeprinzip zugrunde liegt, soll die Verwirklichung der in Artikel 130 r Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft festgelegten Ziele fördern, d.h. Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität, Schutz der menschlichen Gesundheit, umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen.

Zu diesem Zweck wird in diesem Vorschlag ein Verfahren zur Durchführung einer Umweltprüfung festgelegt, das vor einer Entscheidung im Zusammenhang mit Plänen und Programmen, die im Bereich Raumordnung die Umwelt beeinflussen könnten, anzuwenden ist.

4.2 Das Hauptziel des Vorschlags besteht darin, zu gewährleisten, daß die zuständige Behörde während eines Verwaltungsverfahrens und vor der endgültigen Entscheidung die Auswirkungen prüft, die die endgültige Entscheidung auf die Umwelt haben kann, und ihnen Rechnung trägt. Insoweit stellt die von der zuständigen Behörde abgegebene Erklärung über den Zustand der Umwelt und ferner die Konsultation der betroffenen Umweltbehörden und der betroffenen Öffentlichkeit eine Unterstützung der Beschlußfassung dar. Im Grunde genommen wird mit diesem Vorschlag somit der Schutz bestimmter Umweltinteressen mit Hilfe der Weckung des Umweltbewußtseins der beschlußfassenden Behörden anvisiert.

Ferner ist hervorzuheben, daß dieser Vorschlag Verfahrenscharakter hat. Dies bedeutet, daß während der Ausarbeitungsphase eine Prüfung und Konsultationen erforderlich sind, wobei den Ergebnissen dieser Prüfung und der Konsultationen bei der endgültigen Beschlußfassung im Hinblick auf den Umweltschutz Rechnung zu tragen ist, ohne irgendwelche verpflichtenden Wirkungen hinsichtlich der Beschlußfassung vorzuschreiben. Die Prüfungsbefugnisse und die endgültige Beschlußfassung obliegen weiterhin ausschließlich den zuständigen Behörden. Die möglichen Auswirkungen der in diesem Vorschlag vorgesehenen Maßnahmen auf die Planung im Bereich Raumordnung an sich, sind deshalb nur als indirekt zu betrachten.

4.3 Angesichts dieser Zielsetzung ist die Rechtsgrundlage dieses Vorschlags eindeutig Artikel 130 s Absatz 1 des Vertrags.

5. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN BESTIMMUNGEN DES VORSCHLAGS

5.1 In Artikel 1 wird das Ziel des Vorschlags beschrieben, d.h. Gewährleistung eines hohen Umweltschutzniveaus mit Hilfe einer Umweltprüfung, deren Ergebnisse bei der Ausarbeitung und Annahme bestimmter umweltrelevanter Pläne und Programme Rechnung zu tragen ist.

5.2 Artikel 2 enthält die Begriffsbestimmungen für einige im Vorschlag angewandte Ausdrücke. Von besonderer Bedeutung sind die Begriffe "Plan" und "Programm". Sie bestimmen den Geltungsbereich des Vorschlags. Es ist darauf hinzuweisen, daß der Vorschlag nur für formelle Pläne und Programme gilt, d.h. solche, die von einer zuständigen Behörde oder aufgrund eines Rechtsaktes zur Vorgabe eines Rahmens für spätere Genehmigungsentscheidungen angenommen werden. Dieser Artikel betrifft allgemeine Pläne und Programme im Bereich Raumordnung sowie Raumordnungspläne und -programme in Bereichen wie Verkehr, Energie, Abfallwirtschaft, Bewirtschaftung der Wasserressourcen, Industrie, Telekommunikation und Tourismus. Diese Richtlinie gilt beispielsweise für Raumordnungspläne im Bereich Abfallwirtschaft, die sich mit der Notwendigkeit von Abfallbehandlungseinrichtungen oder ihren Standorten befassen, für Telekommunikationspläne und -programme mit Bestimmungen über die Art und Größe oder die Betriebsbedingungen von Einrichtungen wie Basisstationen für mobile Telefone und Sender.

Ferner werden "Behörde" und "Genehmigung" gleich wie in der UVP-Richtlinie 85/337/EWG definiert. Diese Begriffe sind in den Mitgliedstaaten bereits wohlbekannt, was die Umsetzung erleichtert. Schließlich wird in diesem Artikel der Begriff "Umweltprüfung" definiert.

5.3 In Artikel 3 werden bestimmte verfahrenstechnische Anforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie festgelegt.

5.4 In Artikel 4 Absatz 1 wird festgelegt, daß eine Umweltprüfung vor der Annahme eines Planes oder Programmes durch die zuständige Behörde oder vor der Übermittlung des in Artikel 2 erwähnten Planes oder Programmes an das Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden muß. Nach Absatz 2 gelten die Anforderungen dieser Richtlinie nur für Pläne und Programme, deren erster formeller Schritt zur Ausarbeitung nach dem in Artikel 12 Absatz 1 festgelegten Umsetzungszeitraum erfolgt.

Absatz 3 enthält eine screening-Bestimmung für geringfügige Änderungen bereits angenommener Pläne und Programme, die nicht unbedingt signifikante Umweltauswirkungen haben. In solchen Fällen haben die Mitgliedstaaten die Wahl, die betreffenden Änderungen von

Plänen und Programmen einem screening zu unterziehen, um festzustellen, ob sie signifikante negative Auswirkungen auf die Umwelt haben.

Absatz 4 enthält eine screening-Bestimmung für Pläne und Programme auf örtlicher Ebene, die die Nutzung kleiner Flächen regeln. Solche Pläne oder Programme können beispielsweise einen Bebauungsplan mit Einzelheiten über die Art des Baus, Höhe oder Breite von Gebäuden betreffen. Da solche Pläne oder Programme nicht jedenfalls signifikante negative Umweltauswirkungen haben, wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, solche Pläne und Programme einem screening zu unterziehen.

5.5 In Artikel 5 und Anhang II werden die Informationen beschrieben, die für eine Umweltprüfung erbracht werden müssen. Die zuständige Behörde (d.h. die für die Genehmigung eines Plans oder Programmes oder die Übermittlung zum Gesetzgebungsverfahren verantwortliche Behörde) muß die in Anhang II festgelegten Informationen in dem Detaillierungsgrad bereitstellen, der zur Beurteilung der Umweltauswirkungen eines Planes oder Programmes realistischweise gefordert werden kann. Artikel 5 trägt der möglichen Hierarchie unter den einzelnen Plänen und Programmen Rechnung, indem er einräumt, daß die Informationen, die realistischweise verlangt werden können, auf den verschiedenen Ebenen des Entscheidungsprozesses unterschiedlich sind, da bestimmte Themen auf verschiedenen Ebenen des Entscheidungsprozesses vorteilhafter im Detail geprüft werden. Die zuständige Behörde muß den Untersuchungsrahmen der Umwelterklärung festlegen. Sie muß z.B. ermitteln, welche erheblichen Umweltauswirkungen die Durchführung des Plans oder Programms haben kann, und den Grad der Einzelheiten bestimmen, in dem diese Auswirkungen in der Umwelterklärung zu beschreiben sind. Bei der Abklärung des Untersuchungsrahmens (scoping) konsultiert die zuständige Behörde die jeweils betroffenen Umweltbehörden und/oder Einrichtungen. Dadurch soll die notwendige Unabhängigkeit bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens gewährleistet werden.

5.6 Gemäß Artikel 6 muß den jeweils betroffenen Umweltbehörden und/oder Einrichtungen und der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben werden, sich zu den gemäß Artikel 5 vorgelegten Informationen und zu dem betreffenden Plan oder Programm zu äußern. Konsultation ist ein wesentlicher Teil aller Umweltprüfungsverfahren. Hinsichtlich der Definitionen der "betroffenen Umweltbehörden" und der "betroffenen Öffentlichkeit" ist darauf hinzuweisen, daß diese Ausdrücke auch in der UVP-Richtlinie 85/337/EWG verwendet und von den Mitgliedstaaten ohne Schwierigkeiten angewandt werden. Sie sind deshalb in diesem Vorschlag wiederverwendet worden. Da die Verwaltungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind, obliegt es den Mitgliedstaaten, aufgrund ihrer einzelstaatlichen Verwaltungssysteme festzulegen, welche Umweltbehörden und/oder Einrichtungen und welche Kreise der Öffentlichkeit betroffen sind, und nähere Einzelheiten für die Beteiligung festzulegen.

5.7 Artikel 7 kommt zur Anwendung, wenn in einem Mitgliedstaat ein Plan oder ein Programm vorbereitet wird, dessen Durchführung erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaats haben könnte. In einem solchen Fall führen die beiden Mitgliedstaaten diesem Artikel zufolge Konsultationen, sofern der Mitgliedstaat, dessen Umwelt beeinträchtigt werden könnte, dies verlangt.

5.8 Artikel 8 verpflichtet die zuständige Behörde die Ergebnisse des Umweltprüfungsverfahrens vor der Genehmigung des Plans oder Programms oder vor Übermittlung zum Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen. Die Umweltprüfung soll gewährleisten, daß

die Entscheidungsträger die einschlägigen Umwelterwägungen berücksichtigen. In manchen Fällen wird dies den Entscheidungsträger zur Änderung seines Vorschlags veranlassen. Die endgültige Entscheidung wird jedoch dem Entscheidungsträger überlassen.

5.9 Artikel 9 stellt sicher, daß die jeweils betroffenen Umweltbehörden und/oder Einrichtungen und die Öffentlichkeit über die Annahme oder Übermittlung an das Gesetzgebungsverfahren eines Plans oder Programms sowie über die Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltprüfung unterrichtet werden. Hiermit wird sichergestellt, daß die Entscheidungen von den betroffenen Kreisen geprüft werden können.

5.10 Artikel 10 betrifft die Beziehung zwischen diesem Vorschlag für eine Richtlinie und anderen Rechtsinstrumenten der Gemeinschaft. Er macht deutlich, daß die Mitgliedstaaten nicht auf eine Umweltprüfung im Projektstadium gemäß der Richtlinie 85/337/EWG verzichten können, nur weil auf der Plan- und Programmebene eine solche Prüfung durchgeführt wurde. Damit soll sichergestellt werden, daß die jeweils geeignete Prüfung auf der jeweils geeigneten Ebene vorgenommen wird. Eine unnötige Verdoppelung der Prüfungen wird vermieden. Die Abklärung des Untersuchungsrahmens (scoping) nach Artikel 5 sollte gewährleisten, daß eine Umwelterklärung auf Planungs- oder Programmebene nur die Informationen enthält, die zur Prüfung der Folgen der Durchführung des Plans oder Programms für die Umwelt erforderlich sind. Im Projektstadium können Projektträger ihre Ressourcen auf Informationen konzentrieren, die für spezifische Einzelheiten des vorgeschlagenen Projekts gelten. Nach Artikel 10 fallen ferner Managementpläne für besondere Schutzgebiete gemäß der Habitat-Richtlinie (92/43/EWG), die Erhaltungsmaßnahmen zum Schutz des betreffenden Gebiets umfassen, nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie.

In Absatz 3 wird deutlich gemacht, daß niemand zur Anfechtung von Gesetzgebungsakten befugt ist. Die vorgeschlagene Richtlinie soll nicht in die Gesetzgebungsverfahren eingreifen. Aus diesem Grund beschränkt sich der Vorschlag auf die Phase vor dem Gesetzgebungsverfahren, die endet, wenn der Entwurf des Planes oder Programms einer gesetzgebenden Körperschaft vorgelegt wird. Dieser Absatz soll verhindern, daß ein Rechtsverfahren wegen irgendwelcher in der Phase vor dem Gesetzgebungsverfahren im Zusammenhang mit der strategischen Umweltprüfung vorgekommenen Unstimmigkeiten rechtlich angefochten werden kann.

5.11 Nach Artikel 11 tauschen die Mitgliedstaaten und die Kommission Informationen über die Anwendung der Richtlinie aus. Ferner wird darin die Kommission verpflichtet, dem Parlament und dem Rat einen Bericht über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie vorzulegen. Dieser Bericht ist 7 Jahre nach dem Inkrafttreten der Richtlinie einzureichen, und die Kommission hat einen Folgebericht mit einem Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie zu übermitteln, sofern dies aufgrund des Berichts wünschenswert erscheint.

5.12 Artikel 12 enthält die Bestimmungen über das Inkrafttreten der Richtlinie und ferner eine Bestimmung, dergemäß die Mitgliedstaaten der Kommission eine Liste der Typen von Plänen und Programmen übermitteln, die sie aufgrund dieser Richtlinie einer Umweltprüfung unterziehen.

5.13 Nach Artikel 13 tritt die Richtlinie am 20. Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft. Artikel 14 besagt, daß die Richtlinie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

**Vorschlag für eine
Richtlinie des Rates**

**über die Prüfung der Umweltauswirkungen
bestimmter Pläne und Programme**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 130 s Absatz 1,

auf Vorschlag der Kommission¹,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses²,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen³,

nach dem Verfahren in Artikel 189 c des Vertrags, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament⁴,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Nach Artikel 130 r des Vertrags trägt die Umweltpolitik der Gemeinschaft zur Verwirklichung der nachstehenden Ziele bei: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität, Schutz der menschlichen Gesundheit, umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen; ferner beruht sie auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, die unter anderem eine angemessene Berücksichtigung von Umwelterwägungen in Plänen und Programmen erfordern, welche in den Mitgliedstaaten als Teil des Entscheidungsprozesses im Bereich Raumordnung angenommen werden, um den Rahmen für nachfolgende Genehmigungen vorzugeben, insbesondere im Geltungsbereich der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten⁵.

Diese Richtlinie zielt auf ein hohes Schutzniveau für die Umwelt durch die Erreichung der Grundsätze von Artikel 130 r Absatz 1 EG-Vertrag ab und ist von verfahrensrechtlicher Natur; sie führt ein Verfahren ein, das von der zuständigen Behörde durchgeführt werden muß, bevor die Entscheidung zur Annahme eines Plans oder Programmes mit möglichen Umweltauswirkungen getroffen wird.

¹ ABl. Nr. C

² ABl. Nr. C

³ ABl. Nr. C

⁴ Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom ... (ABl. Nr. C ...), gemeinsamer Standpunkt des Rats vom ... und Beschluß des Europäischen Parlaments vom ...

⁵ ABl. Nr. L 175 vom 5.7.1985, S. 40.

Die Umweltprüfung ist ein wichtiges Werkzeug zur Berücksichtigung von Umwelterwägungen bei solchen Plänen und Programmen, da sie gewährleistet, daß die zuständigen Behörden den möglichen Auswirkungen der Umsetzung der Pläne und Programme auf die Umwelt vor ihrer Annahme Rechnung tragen.

Im Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung⁶ wird die Wichtigkeit einer Bewertung möglicher Auswirkungen von Plänen und Programmen auf die Umwelt bestätigt.

Die in den Mitgliedstaaten bereits angewandten Systeme für Umweltprüfungen sind insofern mangelhaft, als diese nicht alle grundlegenden Pläne und Programme erfassen, die den Rahmen für nachfolgende Genehmigungen vorgeben, und weil sie nicht immer den notwendigen minimalen Verfahrensanforderungen entsprechen, um ein ein hohes Umweltschutzniveau zu gewährleisten.

Die in der Gemeinschaft bereits angewandten Systeme zur Umweltprüfung von Plänen und Programmen gewährleisten insbesondere keine ausreichenden grenzübergreifenden Konsultationen, wenn die Durchführung eines Plans oder Programms in einem Mitgliedstaat erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in einem anderen Mitgliedstaat haben kann.

Aus diesem Grund sind Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene notwendig, um einen allgemeinen Rahmen für eine Umweltprüfung festzulegen, der diese Mängel behebt und so zur Verwirklichung der im Vertrag festgelegten Umweltziele beiträgt.

Im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip und zur Sicherung der erforderlichen Einheitlichkeit und Transparenz ist es angemessen, daß in dieser Richtlinie die allgemeinen Grundsätze einer Umweltprüfung festgelegt werden, während die Festlegung der verfahrenstechnischen Einzelheiten hierüber den Mitgliedstaaten überlassen bleibt.

Aufgrund dieser Richtlinie sind diejenigen Pläne und Programme zu prüfen, die als Teil des Entscheidungsprozesses im Bereich Raumordnung den Rahmen für nachfolgende Genehmigungen vorgeben, einschließlich strategischer Pläne und Programme in den Gebieten Energie, Abfall, Wasser, Industrie (einschließlich Gewinnung mineralischer Rohstoffe), Telekommunikation und Tourismus sowie bestimmter Pläne und Programme auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastrukturen.

Solche Pläne und Programme werden nach zwei Verfahren genehmigt, und die Richtlinie sollte für die nach beiden Verfahren angenommenen Pläne und Programme gelten, d.h. solche, die von zuständigen Behörden angenommen werden (in diesem Fall sollte die Prüfung vor der Annahme des Plans oder Programms durch die zuständige Behörde erfolgen) und Pläne und Programme, die aufgrund eines gesetzgebenden Aktes angenommen werden (in diesem Fall sollte die Prüfung vor der Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens für den betreffenden Plan oder das Programm erfolgen).

Wenn dieser Richtlinie zufolge eine Umweltprüfung durchzuführen ist, sollte dies aufgrund einer Umwelterklärung erfolgen, die die zur Bewertung der möglichen erheblichen Auswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt erforderlichen

Informationen enthält, und dabei der Stellung des Plans oder Programmes im Entscheidungsprozess Rechnung getragen werden.

Zur Sicherung der Transparenz des Entscheidungsprozesses und der Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der erteilten Angaben ist es notwendig, die für Umweltbelange zuständigen Behörden und/oder Einrichtungen und die Öffentlichkeit während der Prüfung von Plänen oder Programmen zu konsultieren.

Hat ein Plan oder Programm eines Mitgliedstaates möglicherweise Auswirkungen auf die Umwelt in einem anderen Mitgliedstaat, sollte dafür gesorgt werden, daß die beteiligten Mitgliedstaaten Konsultationen aufnehmen.

Die zuständige Behörde sollte die Ergebnisse der Umweltprüfung vor der Annahme des Plans oder des Programmes oder vor der Einleitung eines diesbezüglichen Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigen, wobei die Prüfungsbefugnis und die abschließende Entscheidung in der alleinigen Zuständigkeit der genannten Behörde verbleiben.

Die Durchführung und Wirksamkeit der Richtlinie sollte sieben Jahre nach ihrem Inkrafttreten überprüft werden -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Ziel dieser Richtlinie ist es, ein hohes Schutzniveau für die Umwelt sicherzustellen, indem eine Umweltprüfung für bestimmte Pläne und Programme durchgeführt wird und die Ergebnisse dieser Prüfung während der Ausarbeitung und Annahme solcher Pläne und Programme berücksichtigt werden.

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie sind:

a) "Plan" und "Programm"

- i) Pläne und Programme im Bereich Raumordnung
 - die von einer zuständigen Behörde ausgearbeitet und angenommen werden oder die von einer zuständigen Behörde für die Annahme durch einen Gesetzgebungsakt ausgearbeitet werden und
 - die als Teil des Entscheidungsprozesses im Bereich Raumordnung den Rahmen für nachfolgende Genehmigungen vorgeben und
 - Bestimmungen über Art, Größe, Standort oder Betriebsbedingungen von Projekten enthalten.

ii) Änderungen bestehender Pläne und Programme wie in Ziffer i) beschrieben;

Diese Definition schließt Pläne und Programme in Bereichen wie Verkehr (einschließlich Verkehrskorridore, Hafenanlagen und Flughäfen), Energie,

Abfallbewirtschaftung, Bewirtschaftung von Wasserressourcen, Industrie (einschließlich Gewinnung mineralischer Rohstoffe), Telekommunikation und Tourismus ein.

- b) "zuständige Behörde": die Behörde, die von den Mitgliedstaaten für die Durchführung der sich aus dieser Richtlinie ergebenden Aufgaben bestimmt wird;
- c) "Genehmigung": Entscheidung der zuständigen Behörde, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung eines Projekts erhält;
- d) "Projekt":
 - die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen,
 - sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen;
- e) "Umweltprüfung": Ausarbeitung einer Umwelterklärung, Durchführung von Konsultationen und Berücksichtigung der Umwelterklärung und der Ergebnisse der Konsultationen gemäß Artikel 5 bis 8.

Artikel 3

Die Mitgliedstaaten übernehmen die Anforderungen dieser Richtlinie entweder in bestehende Verfahren zur Annahme oder zur Einleitung von Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich der Pläne und Programme oder in neue Verfahren, die eingeführt werden, um dieser Richtlinie nachzukommen.

Artikel 4

1. Eine Umweltprüfung nach den Artikeln 5 bis 8 ist durchzuführen, bevor eine zuständige Behörde einen Plan oder ein Programm annimmt oder diesbezüglich ein Gesetzgebungsverfahren einleitet.
2. Diese Verpflichtung nach Paragraph 1 gilt nur für Pläne und Programme, deren erster formeller Schritt zur Ausarbeitung nach dem Datum gemäß Artikel 12 Absatz 1 liegt.
3. Geringfügige Änderungen bestehender Pläne und Programme erfordern nur dann eine Umweltprüfung, wenn diese Änderungen nach Auffassung des Mitgliedstaates erhebliche negative Umweltauswirkungen haben können.
4. Pläne und Programme, die eine spezielle Nutzung kleiner Flächen auf örtlicher Ebene festlegen, erfordern nur dann eine Umweltprüfung, wenn diese Pläne und Programme nach Auffassung der Mitgliedstaaten erhebliche negative Umweltauswirkungen haben können.

Artikel 5

1. Ist eine Umweltprüfung gemäß Artikel 4 erforderlich, so erstellt die zuständige Behörde, eine Umwelterklärung, die die im Anhang genannten Informationen enthält.

2. Die gemäß Absatz 1 in der Umwelterklärung enthaltenen Informationen müssen so detailliert sein, wie für eine Bewertung der erheblichen direkten und indirekten Auswirkungen bei Umsetzung des Plans oder Programmes auf Menschen, Fauna und Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Sachgüter und das kulturelle Erbe realistischerweise verlangt werden kann. Dabei muß dem Detaillierungsgrad des Plans oder Programmes, dessen Stellung im Entscheidungsprozeß und der Frage Rechnung getragen werden, in welchem Ausmaß die einzelnen Aspekte in welchem Stadium des Entscheidungsprozesses vorteilhafter bewertet werden sollen.

3. Die zuständige Behörde konsultiert bei der Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrades der in die Umwelterklärung aufzunehmenden Informationen die in Artikel 6 Absatz 3 genannten Umweltbehörden und/oder Einrichtungen.

4. Die Umwelterklärung muß eine nichttechnische Zusammenfassung ihrer Informationen enthalten.

Artikel 6

1. Eine Kopie des Entwurfs des Plans oder Programmes sowie der Umwelterklärung gemäß Artikel 5 wird den betroffenen Umweltbehörden und/oder Einrichtungen und der betroffenen Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

2. Den betroffenen Umweltbehörden und/oder Einrichtungen und der betroffenen Öffentlichkeit wird Gelegenheit gegeben, vor der Annahme des Plans oder Programms bzw. vor der Einleitung des diesbezüglichen Gesetzgebungsverfahrens zum Entwurf des Plans oder Programmes sowie zur begleitenden Umwelterklärung Stellung zu nehmen.

3. Die Mitgliedstaaten benennen die Behörden und/oder Einrichtungen, die aufgrund ihres umweltbezogenen Aufgabenbereiches von den Umweltauswirkungen durch die Umsetzung des Plans oder Programmes berührt sein könnten.

4. Die Mitgliedstaaten bestimmen, welche Teile der Öffentlichkeit konsultiert werden sollen und berücksichtigen dabei die Stellung des Plans oder Programmes im Entscheidungsprozeß.

5. Die Einzelheiten über die Information und Beteiligung der betroffenen Umweltbehörden und/oder Einrichtungen und der betroffenen Öffentlichkeit werden von den Mitgliedstaaten festgelegt.

Artikel 7

1. Hat ein Mitgliedstaat Grund zur Annahme, daß die Durchführung eines Plans oder Programmes auf seinem Hoheitsgebiet erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaates haben könnte oder wenn ein Mitgliedstaat, der erheblich betroffen sein könnte, ein diesbezügliches Ersuchen stellt, übermittelt der Mitgliedstaat, auf dessen Hoheitsgebiet der Plan oder das Programm ausgearbeitet wird, vor Annahme des Plans oder Programmes oder der Einleitung des diesbezüglichen Gesetzgebungsverfahrens durch die zuständige Behörde, eine Kopie des Entwurfs des Plans oder Programmes sowie der entsprechenden Umwelterklärung an den anderen Mitgliedstaat.

2. Wenn einem Mitgliedstaat eine Kopie des Plans oder Programmes sowie der Umwelterklärung gemäß Absatz 1 übermittelt wird, teilt dieser dem anderen Mitgliedstaat mit, ob er vor der Annahme des Plans oder Programmes oder der Einleitung des diesbezüglichen Gesetzgebungsverfahrens Konsultationen wünscht und wenn ja, führen die betroffenen Mitgliedstaaten Konsultationen über mögliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen bei der Umsetzung des Plans oder Programmes und über beabsichtigte Maßnahmen, um solche Auswirkungen zu vermeiden oder zu vermindern.

3. Sind nach diesem Artikel Konsultationen zwischen Mitgliedstaaten erforderlich, so vereinbaren diese am Anfang dieser Konsultationen einen angemessenen Zeitplan für deren Dauer.

Artikel 8

Die für die Annahme oder Übermittlung des Plans oder Programmes oder für die Einleitung des diesbezüglichen Gesetzgebungsverfahrens zuständige Behörde berücksichtigt vor Annahme oder Übermittlung die nach Artikel 5 erstellte Umwelterklärung, alle nach Artikel 6 abgegebenen Stellungnahmen und die Ergebnisse der nach Artikel 7 geführten Konsultationen. Die zuständige Behörde kann insbesondere solche Änderungen des Plans oder Programmes vornehmen, die sie aufgrund der Umwelterklärung, der abgegebenen Stellungnahmen und Konsultationen für notwendig erachtet.

Artikel 9

1. Ist ein Plan oder Programm angenommen, so informiert die zuständige Behörde, die betroffenen Umweltbehörden und/oder Einrichtungen, die betroffene Öffentlichkeit und jeden gemäß Artikel 7 konsultierten Mitgliedstaat und stellt diesen folgendes zur Verfügung:

- (a) Eine Kopie des angenommenen Plans oder Programmes und
- (b) eine Erklärung über die Art und Weise, wie die gemäß Artikel 5 vorgelegte Umwelterklärung, alle gemäß Artikel 6 abgegebenen Stellungnahmen und die Ergebnisse der nach Artikel 7 geführten Konsultationen in Übereinstimmung mit Artikel 8 berücksichtigt wurden.

2. Die Einzelheiten der Unterrichtung gemäß Absatz 1 werden von den Mitgliedstaaten festgelegt.

Artikel 10

1. Umweltprüfungen gemäß dieser Richtlinie sind unbeschadet der Anforderungen der Richtlinie 85/337/EWG des Rates sowie anderer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft vorzunehmen.

2. Diese Richtlinie gilt nicht für die Managementpläne, die speziell für besondere Schutzgebiete ausgearbeitet und nach Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates⁷ angenommen wurden.

3. Keine Bestimmung dieser Richtlinie begründet ein Recht auf gerichtliche Anfechtung eines Gesetzgebungsaktes, durch welchen ein Plan oder Programm angenommen wurde.

Artikel 11

1. Die Mitgliedstaaten und die Kommission tauschen Informationen über die bei der Anwendung dieser Richtlinie gemachten Erfahrungen aus.

2. Sieben Jahre nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Anwendung und Wirksamkeit dieser Richtlinie vor.

3. Wenn erforderlich, kann die Kommission im Sinne des in Paragraph 2 erwähnten Berichts dem Rat einen Änderungsvorschlag zur dieser Richtlinie übermitteln.

Artikel 12

1. Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis spätestens 31. Dezember 1999 nachzukommen. Darüberhinaus informieren die Mitgliedstaaten die Kommission über die getroffenen Maßnahmen.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in diesen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

2. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission insbesondere die Pläne und Programme, die sie entsprechend dieser Richtlinie einer Umweltprüfung unterziehen.

Artikel 13

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Artikel 14

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

⁷ ABl. Nr. L 206 vom 22.7.1992, S. 7.

Anhang

Informationen gemäß Artikel 5

Informationen zu folgenden Fragen:

- a. Inhalt des Plans oder Programms und wichtigste Ziele;
- b. Umweltmerkmale jedes Gebiets, dessen Umweltbedingungen durch den Plan oder das Programm wahrscheinlich erheblich beeinflußt werden;
- c. Umweltprobleme, die bei dem Plan oder Programm eine Rolle spielen, insbesondere im Hinblick auf Gebiete von besonderem Umweltinteresse wie die gemäß der Richtlinie 79/409/EWG⁸ oder 92/43/EWG ausgewiesenen Gebiete;
- d. auf internationaler, gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene festgelegte Umweltschutzziele (einschließlich der Ziele anderer Pläne und Programme der gleichen Entscheidungsebene), die für den Plan oder das Programm eine Rolle spielen; Art der Berücksichtigung dieser Ziele und anderer Umweltaspekte bei der Erstellung des Plans oder Programms;
- e. wahrscheinliche erhebliche Umweltauswirkungen des Plans oder Programms;
- f. bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms geprüfte Alternativen zur Verwirklichung der gesetzten Ziele (z.B. Alternativ-Entwicklungslösungen oder Alternativstandorte für Projekte) und Gründe für ihre Ablehnung;
- g. Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche negative Umweltauswirkungen des Plans oder Programms zu verhindern oder zu verringern und - sofern möglich - auszugleichen;
- h. Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der erforderlichen Informationen (z.B. technische Mängel oder fehlendes Knowhow).

FINANZBOGEN

1. **BEZEICHNUNG DER MAßNAHME:** Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
2. **HAUSHALTSLINIE:** B4-3040
3. **RECHTSGRUNDLAGE:** Artikel 130s Absatz 1 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft
4. **BESCHREIBUNG DER MAßNAHME:**
 - 4.1 Allgemeine Zielsetzung: Ausweitung des Systems der Umweltprüfung auf Pläne und Programme im Bereich Raumordnung
 - 4.2 Dauer der Maßnahme und Bestimmungen über eventuelle Verlängerungen: unbestimmt
5. **EINSTUFUNG DER AUSGABEN/EINNAHMEN:**
 - 5.1 *Obligatorische/nichtobligatorische Ausgaben (OA/NOA)*
 - 5.2 *Getrennte/nichtgetrennte Mittel (GM/NGM)*
 - 5.3 *Betreffende Einnahmen*
6. **ART DER AUSGABEN/EINNAHMEN:**
 - *Zuschuß zwecks gemeinsamer Finanzierung mit anderen öffentlichen und/oder privaten Geldgebern: 50 % - 75 % (Workshops, trial runs)*
 - *Sonstige - Studien/Publikationen*

7. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

7.1. Berechnungsweise für die Gesamtkosten der Maßnahme (Verbindung zwischen den individuellen Kosten und den Gesamtkosten). - veranschlagte Kosten für Workshops, Studien und Publikationen betreffend die Umsetzung der Richtlinie

7.2. Aufschlüsselung nach Maßnahmen:

VE in Mio. Ecu
(jeweilige Preise)

Aufschlüsselung	Haus- halts- jahr n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 und folgende	Insge- samt
Studien, etc	. 2	. 3	. 4	. 4	. 4	. 4	2 . 1
Insgesamt	. 2	. 3	. 4	. 4	. 4	. 4	2 . 1

7.3. Fälligkeitsplan der Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen:

VE in Mio. Ecu

	Jahr n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 und folgen- de	Insge- samt
Verpflichtungs- ermächtigungen	. 2	. 3	. 4	. 4	. 4	. 4	1 . 2
Zahlungs- ermächtigungen							
Haushaltsjahr n	. 1						
n + 1	. 1	. 1	. 125				
n + 2		. 2	. 275	. 125			
n + 3				. 275	. 125		
n + 4					. 275	. 125	
n + 5 und folgende Jahre						. 275	
Insgesamt	. 2	. 3	. 4	. 4	. 4	. 4	1 . 2

8. BETRUGSBEKÄMPFUNGSVORKEHRUNGEN

- Geplante spezifische Kontrollmaßnahmen: Verträge nach Ausschreibung

9. ANGABEN ZUR KOSTENWIRKSAMKEITSANALYSE

9.1 Quantifizierbare Einzelziele sowie Zielgruppen:

- *Einzelziele: Übereinstimmung mit der allgemeinen Zielvorgabe: Veröffentlichung von Studien und Leitlinien etc um den Mitgliedstaaten die Umsetzung der Richtlinie zu erleichtern*
- *Zielgruppe: gegebenenfalls für die einzelnen Ziele getrennt anzugeben; Nennung der Endbegünstigten der finanziellen Intervention der Gemeinschaft und der zwischengeschalteten Stellen: Verwaltungen, Praktiker und Trainer in den Mitgliedstaaten, die für Pläne und Programme im Bereich Raumordnung verantwortlich sind*

9.2 Begründung der Maßnahme

- | | | |
|------------------------------|---|--|
| Die finanziellen | - | <i>Notwendigkeit des Einsatzes von Haushaltsmitteln der Gemeinschaft, insbesondere im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip</i> |
| Handlungen werden | - | <i>Wahl der Interventionsmodalitäten</i> |
| die Umsetzung | * <i>Vorteile im Vergleich zu Alternativlösungen</i> | |
| der Richtlinie unterstützen, | * <i>gegebenenfalls Analyse ähnlicher durchgeführter Maßnahmen auf Gemeinschafts- oder nationaler Ebene</i> | |
| indem Erfahrungen auf | | |
| EU Ebene entwickelt | * <i>zu erwartende Neben- oder Multiplikatoreffekte</i> | |
| und ausgetauscht werden | - <i>Hauptunsicherheitsfaktoren, die die spezifischen Ergebnisse der Maßnahmen beeinträchtigen können</i> | |

9.3 Begleitung und Bewertung der Maßnahme:

- | | | |
|-----------------------------|--|--|
| Die Richtlinie und | - | <i>Leistungsindikatoren</i> |
| der Erfolg der finanziellen | * <i>Outputindikatoren (Messung der entfalteten Aktivitäten)</i> | |
| Handlungen werden | * <i>Wirkungsindikatoren (nach Zielen)</i> | |
| nach 5 Jahren überprüft | - | <i>Modalitäten und Periodizität der vorgesehenen Bewertung</i> |
| | - | <i>Bewertung der erzielten Resultate (im Falle der Fortführung oder Verlängerung einer Maßnahme)</i> |

10. VERWALTUNGS-AUSGABEN (TEIL A DES EINZELPLANS III DES GESAMTHAUSHALTSPLANS)

Die tatsächliche Bereitstellung der erforderlichen administrativen Ressourcen erfolgt nach Maßgabe des jährlichen Beschlusses der Kommission betreffend die Zuteilung der Mittel, insbesondere unter Berücksichtigung der von der Haushaltsbehörde bewilligten zusätzlichen Planstellen und Mittel.

10.1 Auswirkungen auf die Zahl der Planstellen:

Art der Planstellen	Für die Durchführung der betreffenden Maßnahme bereitzustellende Planstellen		davon		Dauer
	Dauerplanstellen	Planstellen auf Zeit	Einsatz vorhandener Ressourcen innerhalb der zuständigen GD bzw. Dienststelle	Anforderung zusätzlicher Ressourcen	
Beamte A oder Bedienstete auf Zeit C	1,5 0,5 0,5		1,5 0,5	0,5	
Sonstige					
Insgesamt	2,5		2,0	0,5	

Bei zusätzlich erforderlichem Personal ist anzugeben, in welchem zeitlichen Rhythmus dieses bereitgestellt werden muß.

10.2 Gesamtkosten für zusätzliches Personal:

(in Ecu)		
	Beträge	Berechnungsweise
Beamte 0,5 B Bedienstete auf Zeit	25372,5	verwendeter Satz für TCE (50745 jährlich)
Insgesamt	25372,5	

Die angegebenen Beträge entsprechen den für zusätzliches Personal anfallenden Kosten für die Gesamtheit von befristeten Maßnahmen; bei unbefristeten Maßnahmen werden diese Kosten jeweils für ein Jahr angegeben.

10.3 Durch die Maßnahme bedingte Mehrausgaben (Verwaltung)

(in Ecu)		
Haushaltslinie (Nr. und Bezeichnung)	Beträge	Berechnungsweise
2500	21,000	1 Treffen pro Jahr mit 32 nationalen Experten (berechnet nach dem Tarif der GD IX)
Insgesamt	21,000	

Die angegebenen Beträge entsprechen den anfallenden Mehrkosten für eine Gesamtlauzeit von befristeten Maßnahmen; bei unbefristeten Maßnahmen werden diese Kosten jeweils für ein Jahr angegeben.

06.06.97**Beschluß**
des Bundesrates

**Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der
Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme****KOM(96) 511 endg.; Ratsdok. 7093/97**

Der Bundesrat hat in seiner 713. Sitzung am 6. Juni 1997 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Die vorgeschlagene Richtlinie führt zu einer wesentlichen Erweiterung der bereits vorgesehenen Umweltverträglichkeitsprüfungen im Projektstadium (85/337/EWG) und in den FFH-Schutzgebieten (92/43/EWG) auf sämtliche übrigen formell festgelegten Planungsräume. Eine zusätzliche UVP auf Planungsebene schließt neben den Plänen und Programmen der Raumordnung auch Pläne und Programme der Bereiche Verkehr, Energie, Abfallbewirtschaftung, Bewirtschaftung von Wasserressourcen, Industrie (inkl. Gewinnung mineralischer Rohstoffe), Telekommunikation und Tourismus mit ein.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkung bestimmter Pläne und Programme nicht zuzustimmen. Der Vorschlag ist aufgrund grundsätzlicher Überlegungen und wegen schwerwiegender inhaltlicher und sachlicher Mängel abzulehnen. Die Bundesregierung wird gebeten,

- gegenüber der Kommission in den anstehenden Verhandlungen darauf hinzuwirken, daß zunächst die Umsetzung der soeben verabschiedeten Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 03.03.1997 (Richtlinie 97/11/EG) abgewartet wird, bevor auf dem Gebiet der Umweltverträglichkeitsprüfung neue Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene diskutiert werden,
- von der Kommission zu fordern, daß sie bei Plänen und Programmen in ihrem Zuständigkeitsbereich eine Umweltverträglichkeitsprüfung entspre-

- chend dem Richtlinienvorschlag durchführt, um Erfahrungen mit diesem Instrument zu sammeln und dessen Praxistauglichkeit zu belegen,
- in den weiteren Verhandlungen den Vorschlag einzubringen und durchzusetzen, daß jedenfalls zunächst allenfalls eine Empfehlung des Rates mit vergleichbarer Zielsetzung anstelle einer Richtlinie erlassen wird,
 - den Richtlinienvorschlag nach allen Aspekten des Artikel 3 b EGV, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität, und im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Maastrichter Vertrag sorgfältig zu prüfen und dem Bundesrat über das Ergebnis dieser Prüfung zu berichten,
 - falls dies nicht erreicht werden kann, in den Verhandlungen mit der Kommission darauf hinzuwirken, daß der Richtlinienvorschlag nach Maßgabe der nachgenannten Gesichtspunkte grundlegend überarbeitet wird.
2. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die Einführung einer UVP für Pläne und Programme sämtlichen Bemühungen um Verfahrensbeschleunigung und Deregulierung der letzten Jahre zuwiderläuft und zu einem enormen Verwaltungsaufwand führt, der in deutlichem Mißverhältnis zu dem durch die Richtlinie erreichbaren Nutzen stünde. Bereits die Einführung und Durchführung der Projekt-UVP hat zu Erschwernissen bei der Durchführung öffentlicher und privater Projekte, zur Verunsicherung der Projektträger und zur Verlagerung von Investitionen ins Ausland beigetragen. Der Schaden für den Wirtschaftsstandort Deutschland bei Einführung einer UVP für Pläne und Programme wäre mit Sicherheit noch weitaus höher, weil die hier auftretenden Probleme im Verhältnis zu den Schwierigkeiten bei der Projekt-UVP um ein Vielfaches größer sein würden. Angesichts dessen, daß soeben die Projekt-UVP-Richtlinie insbesondere in ihrem Anwendungsbereich auch für die Bauleitplanung erheblich erweitert wurde, bedarf es zunächst einer Phase der Konsolidierung im Umweltrecht und erheblicher Anstrengungen auf allen staatlichen Ebenen. Der Vorschlag muß deshalb in jedem Fall zurückgestellt, allenfalls durch eine Empfehlung des Rates mit gleicher Zielsetzung ersetzt werden.
3. Daneben besteht für eine vorgelagerte Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Planungsebene kein Bedarf. Bereits heute werden Raumordnungsprogramme mit ökologischen Zielsetzungen aufgestellt, an denen sich alle übrigen Nutzungsansprüche zu orientieren haben. Durch die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung würde der bisherige Abwägungsprozeß überfordert werden.
4. Darüber hinaus steht die Umsetzung bestimmter Planungen nicht in direktem zeitlichen Zusammenhang mit der Aufstellung der Pläne und Programme, so daß die Ergebnisse einer Umweltverträglichkeitsprüfung zum Zeitpunkt der Realisierung eines Vorhabens nicht mehr verwertbar wären. Als Folge müßte im Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren die Umweltverträglichkeitsprü-

fung erneut durchgeführt werden, was ebenfalls den Bestrebungen nach Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren völlig zuwiderliefe.

5. Die Bundesrepublik Deutschland verfügt gemessen am durchschnittlichen Standard in Europa über ein hochentwickeltes, ausdifferenziertes System zur Abschätzung der Umweltfolgen bestimmter Projekte in Gestalt des Fachrechts und der einschlägigen technischen-wissenschaftlichen Kenntnisse. Wie schon bei der Projekt-UVP enthält sich die Kommission auch beim vorliegenden Vorschlag zur Einführung der UVP für Pläne und Programme jedweder Aussage zu Gegenstand, Inhalt und Umfang der durchzuführenden Prüfungen sowie zur Bewertung ihrer Ergebnisse. Vielmehr wird erneut ausschließlich Verfahrensrecht gesetzt, dessen Vollzug in der Bundesrepublik Deutschland vor allem wegen der bestehenden materiellen Standards die bekannten problematischen Auswirkungen für die davon betroffenen Verfahren haben wird, während vergleichbare Auswirkungen in anderen Mitgliedstaaten ausbleiben oder nur in geringerem Umfang auftreten werden.
6. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß sich mit Einführung einer UVP für Pläne und Programme die schon jetzt beklagte Belastung der Projektträger UVP-pflichtiger Vorhaben im Zulassungsverfahren qualitativ und quantitativ noch wesentlich verschärfen wird. Zahlreiche Pläne und Programme sind Vorbereitungsschritte zur Realisierung späterer konkreter Vorhaben. Werden sie erschwert und verzögert, hat dies entsprechend negative Folgen für die Verwirklichung dieser Vorhaben. Schon jetzt werden auch unter dem Eindruck der Schwierigkeiten mit der Projektzulassung Vorhaben und Investitionen ins benachbarte Ausland abgezogen, wo solche Schwierigkeiten überhaupt nicht oder in wesentlich geringerem Umfang auftreten. Durch Einführung der UVP für Pläne und Programme wird diese negative Tendenz verstärkt. Damit werden die Bemühungen der vergangenen Jahre um die Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland im allgemeinen und die verstärkte Mobilisierung von Bauland im besonderen in erheblichem Maße zunichte gemacht.

Der Bundesrat wiederholt seine Ablehnung der Einführung einer UVP für Pläne und Programme aus seiner Stellungnahme vom 14.06.1996 - BR-Drucksache 130/96 (Beschluß), Ziffer 14 - und bekräftigt angesichts des nunmehr vorliegenden Richtlinienvorschlages die dort bereits geäußerten grundsätzlichen Bedenken.

7. Der Bundesrat unterstreicht in diesem Zusammenhang erneut seine Zweifel daran, daß der Richtlinienvorschlag von der Kommission zu Recht auf Artikel 130 s Abs. 1 des EG-Vertrages gestützt wird. Nach Auffassung des Bundesrates besteht für städtebauliche Satzungen, Flächennutzungspläne und städtebauliche Rahmenpläne nach Artikel 3 und Artikel 3 a des EG-Vertrages keine Rechtssetzungskompetenz der EU, im übrigen wäre nach Auffassung des Bundesrates der Richtlinien-Vorschlag auf Artikel 130 s Abs. 2 EG-Vertrag zu stützen, da es sich eindeutig um Regelungen im Bereich Raumordnung handelt. Die

in den Ausführungen zur Rechtsgrundlage unter Ziffer 4 der Begründung - vgl. Seite 10 der Vorlage - dargelegten Erwägungen der Kommission, den Vorschlag auf Artikel 130 s Abs. 1 EG-Vertrag zu stützen, überzeugen nicht.

Die Bundesregierung wird deshalb gebeten, diese nach Auffassung des Bundesrates grundsätzliche Frage eingehend zu prüfen, den Bundesrat über das Ergebnis dieser Prüfung zu unterrichten, sowie innerhalb und außerhalb der Verhandlungen in Brüssel keine Tatsachen zu schaffen, die eine etwaige gerichtliche Überprüfung unmöglich machen.

8. Unbeschadet grundsätzlicher Einwände ist der Richtlinienvorschlag auch aus inhaltlichen Erwägungen abzulehnen.

- 8.1. Der Bundesrat stellt fest, daß die aufgrund der Richtlinie umzusetzenden Regelungen für das deutsche System des Planungs- und Umweltrechts nicht geeignet sind und nicht vollziehbar wären.

Insbesondere die abstrakten, übergeordneten Raumordnungspläne sind für den Großteil ihrer planerischen Aussagen für die Durchführung einer Plan-UVP ungeeignet. Zum Zeitpunkt der Aufstellung eines Raumordnungsprogramms ist noch völlig offen, welche der Vorhaben konkretisiert und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten realisiert werden. Darüber hinaus steht die Umsetzung bestimmter Planungen in keinem direkten zeitlichen Zusammenhang mit der Aufstellung der Programme, so daß die Ergebnisse einer Plan-UVP zum Zeitpunkt der Realisierung eines Vorhabens nicht mehr aktuell und damit nicht mehr verwertbar wären. Im Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren müßte also die Umweltverträglichkeitsprüfung erneut durchgeführt werden, was den Bestrebungen nach Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahrensabläufen völlig zuwiderliefe.

Die gegenwärtige Praxis, die eine verstärkte Einbeziehung von Umweltbelangen in die Abwägung im Rahmen der Programmaufstellung unter Beteiligung aller fachlich berührten Stellen vorsieht, hat sich im übrigen bewährt. Da ein Raumordnungsprogramm in jedem Fall noch weiterer Umsetzung bedarf, ist auch sichergestellt, daß vor Realisierung eines Vorhabens im Rahmen des Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens - soweit die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen bestehen - eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird. Wollte man dies hingegen für alle Zielaussagen eines Programms vorab verlangen, wäre voraussichtlich das jetzt schon sehr zeitaufwendige Aufstellungsverfahren nicht mehr handhabbar.

Die meisten der Pläne und Programme, die unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen könnten - soweit dieser überhaupt exakt ermittelbar wäre -, eignen sich weder für die Integration einer Umweltverträglichkeitsprüfung noch wäre es sachgerecht, beispielsweise bei Gesetzgebungsverfahren, ihnen ein zusätzliches behördliches Umweltprüfverfahren vorzuschalten.

Die von der Richtlinie starr vorgegebenen Anforderungen sind im Rahmen regionaler, landesweiter oder gar bundesweiter Planungen nicht erfüllbar. Wegen der sehr viel weiträumiger zu betrachtenden Auswirkungen werden alle bereits jetzt bekannten Schwierigkeiten methodischer und organisatorischer Art einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei einer Untersuchung der Auswirkungen von Plänen und Programmen noch wesentlich gesteigert.

8.2. Der Bundesrat stellt fest, daß vom Richtlinienvorschlag vorgesehene Verfahren der Öffentlichkeits- und Auslandsbeteiligung bei überörtlichen Planungen allenfalls mit erheblichem finanziellen, organisatorischen und zeitlichem Aufwand durchzuführen wäre, ohne daß dieses Erfordernis durch sachliche Gesichtspunkte der Umweltvorsorge gerechtfertigt wäre. Das zusätzliche Erfordernis einer Öffentlichkeitsbeteiligung steht weiterhin im Widerspruch zu den Bemühungen der Bundesrepublik Deutschland um Planungsvereinfachung, Deregulierung und Standortsicherung.

8.3. Pläne, die in förmlichen Bundes- und Landesgesetzen enthalten sind, sind aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie (vgl. Artikel 2 Buchstabe a) herauszunehmen. Dies wird exemplarisch belegt anhand der Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen und die Bundesschienenwege.

- Ein derartiges Vorschaltverfahren ist mit der parlamentarischen Gesetzgebungshoheit unvereinbar. Die Gesetzgebungsorgane würden insoweit in ein europarechtliches Verwaltungsverfahren gezwungen. Gesetzesanträge aus der Mitte des Bundestages oder des Bundesrates wären damit faktisch unmöglich.
- Für die Einführung eines derartigen Vorschaltverfahrens besteht keinerlei sachliches Bedürfnis. Die materiellen Umweltbelange werden hier schon jetzt nach dem Stand der Planung angemessen berücksichtigt.
- Die Erstellung einer Umwelterklärung nach Artikel 5 für ein Bedarfsplangesetz für bundesweite Verkehrswege ist verwaltungsmäßig nicht mehr darstellbar:
 - * Ausreichend konkretisierte Pläne liegen in diesem Stadium noch nicht vor.
 - * Geeignete Erfassungs- und Bewertungsmaßstäbe fehlen.
 - * Die für ein bundesweites Verkehrswegegesetz erforderliche Datenmenge ist verwaltungsmäßig nicht beherrschbar.
- Eine notwendigerweise bundesweite Beteiligung der betroffenen Umweltbehörden und Öffentlichkeit nach Artikel 6 würde u. a. eine Auslegung in einer Vielzahl von deutschen Gemeinden erfordern. Dies führt ein geregelter

tes Verfahren ad absurdum. Dies gilt entsprechend für die Information nach Artikel 9 über die Berücksichtigung der abgegebenen Stellungnahmen.

- Die vorgesehene Beteiligung anderer Mitgliedstaaten nach Artikel 7 würde im Hinblick auf mögliche Verkehrsverlagerungen zur Beteiligung wohl aller Mitgliedstaaten führen. Dies würde zur Lähmung des Gestaltungsspielraums des nationalen Gesetzgebers führen. Die Beteiligung der Mitgliedstaaten in der bisher erfolgreich praktizierten Form ist ausreichend.
- Der Ausschluß der Justitiabilität gemäß Artikel 10 Abs. 3 liefe im Hinblick auf die weitreichenden verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelfe nach nationalem Recht leer.

8.4. Der Bundesrat weist in diesem Kontext nachdrücklich darauf hin, daß die bei Umsetzung der Richtlinie anfallenden Kosten bislang gänzlich unzureichend berücksichtigt wurden. In der auf allen Ebenen in der Bundesrepublik Deutschland stattfindenden Debatte über Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ist die Einführung zusätzlicher und aufwendiger Verwaltungsverfahrensschritte mit dem Hinweis, dieses sei kostenneutral, nicht vermittelbar. Gerade im Hinblick auf die Belastung der Kommunen und des Staates als Planungsträger sowie die daraus entstehenden Mehrbelastungen begegnen die vorgesehenen Regelungen grundlegenden Einwänden.

9. Der Geltungsbereich des Richtlinienvorschlages ist unklar und läßt die Befürchtung zu, daß die Richtlinie in den Mitgliedstaaten keine einheitliche Anwendung finden wird. Nach der Begründung (Seite 1, letzter Absatz) soll der Richtlinienvorschlag "nur für Pläne und Programme, die von einer zuständigen Körperschaft nach einem formellen Verfahren genehmigt werden," gelten. Diese einer Projektzulassung vorausgehenden Verfahren sind aber EU-weit nicht einheitlich geregelt (so auch Begründung, Seite 9, letzter Absatz). Damit wäre es dem Zufall überlassen, ob ein Mitgliedstaat aufgrund nationaler formeller Verfahren die Richtlinie anwenden muß (so z. B. in der Bundesrepublik Deutschland bei der fernstraßenrechtlichen Bedarfsplanung). Der Erwägungsgrund "Sicherung der erforderlichen Einheitlichkeit" (vgl. 6. Absatz auf Seite 15 der Vorlage) verfehlt durch die Anknüpfung des Geltungsbereiches an die unterschiedlichen und ggf. nicht vorhandenen Verfahrensregelungen der Mitgliedstaaten sein Ziel. Eine uneinheitliche Geltung der Richtlinie würde aber gerade bei der Planung von Großprojekten dazu führen, daß die Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Europäischen Union weiter auseinanderlaufen.

10. Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 EUZBLG ist diese Stellungnahme maßgeblich zu berücksichtigen, weil von dem Richtlinienvorschlag im Schwerpunkt Verwaltungsaufgaben der Länder betroffen sind.