

03.12.99

Empfehlungen
der Ausschüsse

EU - A - In - U - Vk - Wi - Wo

für die 9. Sitzung der Europakammer am 9. Dezember 1999

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

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

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

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Agrarausschuss (A),
der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In),
der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U),
der Verkehrsausschuss (Vk),
der Wirtschaftsausschuss (Wi) und
der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

*) Erster Beschluss des Bundesrates vom 6. Juni 1997, Drucksache 277/99 (Beschluss)
Wiederaufnahme der Beratungen (jetzt: EU - A - In - U - Vk - Wi - Wo)

EU
A
In
Vk
Wi
Wo
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 2)

1. Der Bundesrat bestätigt seine im Beschluss vom 06.06.1997 (BR-Drucksache 277/97 (Beschluss)) abgegebene Stellungnahme und fordert die Bundesregierung auf, dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme auch in der jetzt vorliegenden Fassung nicht zuzustimmen. Der Vorschlag ist nach wie vor wegen grundsätzlicher Bedenken und auf Grund der immer noch bestehenden schwerwiegenden inhaltlichen und sachlichen Mängel sowie im Hinblick auf die Wahl der falschen Rechtsgrundlage abzulehnen.

Der Bundesrat bestätigt angesichts des nunmehr vorliegenden Richtlinien-vorschlags seine im Beschluss vom 06.06.1997 (BR-Drucksache 277/97 (Beschluss), Nr. 2 bis 7) vorgetragenen grundsätzlichen Bedenken gegen die Einführung einer Plan-UVP und weist nochmals nachdrücklich auf die zu erwartenden erheblichen negativen Folgen hin, die die Einführung einer Plan-UVP in Deutschland mit sich bringen würde. Insbesondere widerspräche die Einführung der Plan-UVP allen Bemühungen um Verwaltungsvereinfachung und Deregulierung. Sie führt zu Mehrfachprüfungen der Umweltverträglichkeit mit erheblichem Aufwand, denen kein adäquater Umweltnutzen gegenübersteht.

Der Bundesrat ist ferner der Auffassung, dass der Richtlinien-vorschlag gegen das in Artikel 5 EG-Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip verstößt, da die Ziele der geplanten Richtlinie bereits ausreichend auf nationaler Ebene verwirklicht werden können. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der Einbeziehung von Plänen der Länder und Kommunen, sondern allgemein auch deswegen, weil bereits ein ausreichendes System zur Abschätzung von Umweltfolgen, in Gestalt des bestehenden Zulassungsrechtes, in Verbindung mit der geltenden UVP vorhanden ist. Es erscheint daher unvertretbar, neben diesen gesetzesimmanenten Umweltverträglichkeitsüberlegungen in Bezug auf Programme und Pläne eine eigene zusätzliche UVP einzuführen. Dies würde lediglich zu einer Verdoppelung der gleichen Gesichtspunkte führen.

- U
2. Mit Blick auf seine ablehnende Stellungnahme vom 06.06.1997 (BR-Drucksache 277/97 (Beschluss)) zu einem vorangegangenen Richtlinienentwurf und nach erster Auswertung der vorliegenden englischsprachigen Unterlagen zu dem geänderten Entwurf, sieht sich der Bundesrat außerstande, zum

gegenwärtigen Zeitpunkt eine Zustimmung der Bundesregierung zum Entwurf zu befürworten.

Insbesondere verweist der Bundesrat darauf, dass

- Ziele, Reichweite und Anwendungsbereiche der Richtlinie nicht abschließend beurteilt werden können,
- die Vermeidung von Doppelprüfungserfordernissen nicht hinreichend gesichert ist und
- die finanziellen und personellen Auswirkungen für Bund, Länder und Kommunen in keiner Weise abgeschätzt werden können.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, bei den weiteren Erörterungen des Richtlinienvorschlages an ihre bisherigen Bemühungen anzuknüpfen und sich für weitere Verbesserungen im Interesse klarer Regelungsinhalte, der Praktikabilität und der Begrenzung des Vollzugsaufwandes einzusetzen.

EU
A
In
Vk
Wi
Wo

3. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Vorschlag der Kommission trotz intensiver Beratungen der Mitgliedstaaten in der Ratsgruppe "Umwelt" auch weiterhin folgende schwerwiegenden inhaltlichen und sachlichen Mängel aufweist:

EU
A
In
Vk
Wi
Wo

4. Der Richtlinienvorschlag enthält unklare und unpräzise Formulierungen, die verlässliche Auslegungen erheblich erschweren. So sind z.B. die Artikel 1, 2 und 2 a so weiter Auslegung zugänglich, dass Ziel und Anwendungsbereich der Richtlinie nicht feststehen und die Reichweite der Richtlinie damit nicht abschließend beurteilt werden kann. Völlig ungeklärt ist z.B. die Reichweite des Begriffs "Finanz- und Haushaltspläne", die vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden sollen. Aufgrund des unklar gefassten Anwendungsbereiches besteht ferner zum Teil schon jetzt das Missverständnis, es müssten Pläne und Programme nur insoweit geprüft werden, wie sie Projektbezug aufweisen. Solche Unklarheiten werden aller Erfahrung nach zu einer unterschiedlichen Handhabung der UVP in den Mitgliedstaaten und zu Problemen bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie sowie zu Vertragsverletzungsverfahren führen. Dies gilt umso mehr, weil der Anwendungsbereich der Richtlinie gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag

der Kommission noch erweitert wurde (insbesondere auf die Bereiche Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei).

- EU
A
5. Danach würden insbesondere auch folgende Programme und Pläne aus dem Bereich Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen: Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", bestimmte forstliche Planungen, Jagdwesen, Fischerei, Aufstellung von Programmgebieten nach tierseuchenrechtlichen Vorschriften für die Vermarktung von Tieren und anderen Erzeugnissen der Aquakultur, Pläne und Programme für Gebiete, die von der FFH- oder Vogelschutz-Richtlinie erfasst werden und Dorferneuerungsplanungen.
- EU
A
In
V
k
W
i
W
o
6. Durch die zusätzlich zur Alternativenprüfung verlangte Beschreibung einer sogenannten Null-Variante (Anhang I Buchstabe b) werden sich die ohnehin mit der Einführung der Plan-UVP ergebenden personellen, organisatorischen, zeitlichen und finanziellen Probleme im Verfahren zur Aufstellung der Pläne und Programme noch verstärken. Darüber hinaus ist eine Beschreibung der Null-Variante bei Plänen und Programmen, die auf Grund gesetzlicher Verpflichtung aufgestellt werden, unmöglich.
- EU
A
In
V
k
W
i
W
o
7. Ungelöst ist auch weitgehend das Problem der Abschichtung. Artikel 3 Abs. 4 der Richtlinie sieht zwar auf Vorschlag Deutschlands eine Regelung zur vertikalen Abschichtung vor. Diese ist jedoch unpraktikabel und für die Vermeidung von Doppelprüfungen in der Praxis unzureichend. Die Frage der horizontalen Abschichtung bleibt weiterhin offen. Insbesondere ungeklärt ist das Verhältnis der Plan-UVP zu den Verträglichkeitsprüfungen nach den Richtlinien 92/43/EWG und 79/409/EWG (FFH- und Vogelschutzrichtlinie).
- EU
A
In
V
k
W
i
W
o
8. Der Bundesrat stellt fest, dass in dem vorliegenden Richtlinienvorschlag der unbestimmte Rechtsbegriff der "betroffenen" Öffentlichkeit entfallen ist. Zwar wird nun den Mitgliedstaaten im Rahmen der Konsultationen die Möglichkeit eröffnet, selbst den Kreis der Öffentlichkeit zu bestimmen (vgl. Artikel 6 Abs. 4). Demgegenüber wird aber der Kreis der zu informierenden Öffentlichkeit gemäß Artikel 6 Abs. 1 und Artikel 9 Abs. 1 erweitert, indem der Plan bzw. das Programm und ein zusammenfassender Bericht nicht nur der "betroffenen" Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden muss, sondern der Allgemeinheit. Gegenüber dem Aufwand zur Information der "betroffenen"

Öffentlichkeit verstärkt sich der zu erwartende organisatorische, zeitliche und finanzielle Aufwand dadurch erheblich. Die im Bundesratsbeschluss vom 06.06.1997 benannten Probleme mit der Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung vergrößern sich damit um ein Vielfaches.

EU
A
In
Vk
Wi
Wo

9. Der Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst immer noch Pläne, die in förmlichen Bundes- und Landesgesetzen enthalten sind (Artikel 2 Abs. a Ziffer i 1. Tiet). Ein derartiges Verfahren ist mit der parlamentarischen Gesetzgebungshoheit unvereinbar. Die Gesetzgebungsorgane würden insoweit in ein europarechtliches Verwaltungsverfahren gezwungen. Gesetzesanträge aus der Mitte des Bundestages oder solche des Bundesrates wären damit faktisch unmöglich. Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Gesetzgebungsverfahren wäre überdies ein Bruch mit dem Verfassungsprinzip der repräsentativen Demokratie.

Für ein derartiges Vorschaltverfahren besteht auch keinerlei sachliches Bedürfnis. Die materiellen Umweltbelange werden schon jetzt nach dem Stand der Planung auch im Gesetzgebungsverfahren angemessen berücksichtigt. Im Übrigen ist die Erstellung der Umwelterklärung nach Artikel 5 für ein bundesweites Gesetz wie zum Beispiel die Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen und die Bundesschienenwege verwaltungsmäßig nicht mehr darstellbar.

EU
In
Vk
Wi
Wo

10. Die weiterhin in Artikel 7 vorgesehene Beteiligung anderer Mitgliedstaaten würde z. B. bei der Bundesverkehrswegeplanung im Hinblick auf mögliche Verkehrsverlagerungen zur Beteiligung wohl aller Mitgliedstaaten führen und damit den Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers faktisch einschränken. Die Beteiligung der Mitgliedstaaten in der bisherigen Form ist ausreichend.

EU
A
In
Vk
Wi
Wo

11. Der Bundesrat wendet sich nach wie vor dagegen, dass der Richtlinienvorschlag von der Kommission auf Artikel 175 Abs. 1 EG-Vertrag gestützt wird.

EU
A
In
Vk
Wi
Wo

12. Nach Auffassung des Bundesrates besteht für städtebauliche Satzungen, Flächennutzungspläne, städtebauliche Rahmenpläne und Raumordnungspläne

nach Artikel 3 und Artikel 4 des EG-Vertrages keine Rechtsetzungskompetenz der Gemeinschaft. Nur unter umweltpolitischen Gesichtspunkten kann der Gemeinschaft eine Regelungskompetenz zustehen, die aber gemäß Artikel 175 Abs. 2 EG-Vertrag Einstimmigkeit im Rat voraussetzt. Obwohl in dem nun vorliegenden Kommissionsvorschlag die Pläne und Programme im Bereich der Raumordnung im Gegensatz zur Richtlinienfassung vom 25.04.1997, die dem Bundesratsbeschluss vom 06.06.1997 zu Grunde lag, nicht mehr alleiniger Prüfungsgegenstand sind, sondern auch sektorale Pläne erfasst werden, bezieht sich der Richtlinienvorschlag weiterhin schwerpunktmäßig auf den Bereich der Raumordnung und Bodennutzung. Im Verhältnis zu den sektoralen Fachbereichen existiert ein Vielfaches mehr an Plänen und Programmen im Bereich der Raumordnung und Bodennutzung, da Flächennutzungspläne, Bebauungspläne und Raumordnungspläne durch ihre Koordinierung der einzelnen Nutzungsansprüche an den Raum bundesweit die Grundlage für eine geordnete und nachhaltige Entwicklung darstellen. Allein in Deutschland gibt es Zehntausende Bebauungspläne, Tausende Flächennutzungspläne und weit mehr als 100 Regionalpläne, so dass quantitativ betrachtet überwiegend Pläne und Programme im Bereich der Raumordnung Prüfungsgegenstand der Plan-UVP sind. Durch die in Artikel 5 Abs. 1 und Anhang I Buchstabe h geforderte Standortalternativenprüfung wird der konkrete Bezug zur räumlichen Gesamtplanung und damit zur Raumordnung i.S.d. Artikels 175 Abs. 2, 2. Tired EG-Vertrag hergestellt, da es die Aufgabe der Raumordnung ist, eine Flächennutzung durch eine gesamträumlich abgestimmte Standortfestlegung vorzubereiten. Zudem bezweckt die aktuelle Fassung des Richtlinienvorschlags die Steuerung aller räumlichen Entwicklungsimpulse und zieht nicht nur eine Standortalternativenprüfung bezüglich einzelner von der Fachplanung erfassten Einzelvorhaben in Betracht. Der zentrale Bereich, in dem durch eine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene ein hohes Schutzniveau für die Umwelt erreicht werden soll, bleibt damit die Raumordnung. Richtige Rechtsgrundlage wäre damit Artikel 175 Abs. 2 EG-Vertrag.

EU
A
In
Vk
Wi
Wo

13. Im Übrigen weist der Bundesrat darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des EuGH bei sich überschneidenden Kompetenztiteln derjenige zu wählen ist, der verfahrensmäßig garantierte Rechte wahrt. Während der Rat in Wahrnehmung der umweltpolitischen Kompetenz des Artikels 175 Abs. 1 EG-Vertrag i.V. mit Artikel 251 EG-Vertrag mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, besteht bezüglich eines Tätigwerdens der EG auf dem Feld der Raumordnung durch das

in Artikel 175 Abs. 2 EG-Vertrag verankerte Einstimmigkeitserfordernis ein mitgliedstaatlicher Souveränitätsvorbehalt. Vor diesem Hintergrund fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, der Richtlinie im Hinblick auf die fehlerhafte Rechtsgrundlage nicht zuzustimmen, um so auch die Möglichkeit für eine gerichtliche Überprüfung der Richtlinie vor dem EuGH aufrecht zu erhalten.

EU
A
In
U
Vk
Wi
Wo

14. Ferner stellt der Bundesrat fest, dass insgesamt bei der Beratung des geänderten Richtlinienenvorschlags zu wenig Zeit bestanden hat, um alle Aspekte hinreichend zu erörtern, zumal nicht einmal die für eine fundierte Beurteilung unverzichtbare deutsche Textfassung vorliegt.

EU
A
In
Vk
Wi
Wo

15. Der Bundesrat hält daher den Vorschlag der finnischen Präsidentschaft nicht für entscheidungsreif.

EU
A
In
Vk
Wi
Wo

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