

Ein Mittel des Europäischen Umweltrechts: die Strategische Umweltprüfung

1. Einführung

Die Geschichte des Europäischen Umweltrechts ist eng mit der europäischen Integration verflochten. Bezüglich der Geschichte des Europäischen Umweltrechts ist es sehr interessant zu sehen, dass der erste umweltrechtliche Akt der Gemeinschaft (*Richtlinie 67/548/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe*) ohne eine ausdrückliche umweltrechtliche Rechtsgrundlage erlassen wurde.¹ Die Mitgliedstaaten haben anerkannt, dass das Fortschreiten der Integration ohne eine gewisse Annäherung ihrer umweltrechtlichen Vorschriften nicht möglich war.² So wurde das völkerrechtliche Prinzip des „implied powers“ in das Gemeinschaftsrecht transformiert (als „effet utile“), und so galten Artikel 100 und 235 EWG bis dem Inkrafttreten des Einheitlichen Europäischen Akts als Rechtsgrundlage.

Die über 50 jährige Geschichte des europäischen Umweltrechts hat nach sich bezogen, dass sie einer der wichtigsten Gemeinschaftspolitik wurde, und die Mehrheit des mitgliedstaatlichen Umweltrechts in Brüssel bestimmt wird. Besonders bedeutsam sind seine Prinzipien, die schon in dem Ersten Aktionsprogramm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft niedergelegt wurden.³

Das ökologische Ansichts, die seit der 70er Jahre immer bedeutsamer wurde, hat die ursprüngliche Prinzipien auch geändert: man hat sich statt der Bekämpfung der Umweltverschmutzung und der Umweltbelastungen darauf eingestellt, dass „*die beste Umweltpolitik darin besteht, Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, statt sie erst nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen*“ müssen.⁴ So wurde das Vorsorgeprinzip eines der wichtigsten Prinzipien des Europäischen Umweltrechts. Die Strategische Umweltprüfung, die in diesem Artikel vorgestellt wird, wurde auch aus dem Vorsorgeprinzip abgeleitet.

¹ Als Rechtsgrundlage galten Artikel 100 und 235 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Wie es zu sehen ist, beide waren sog. „Gummiklauseln“. In: Prof. Dr. Roland Bieber-Prof. Dr. Astrid Epiney-Marcel Haag: Die Europäische Union, 10. Auflage, Nomos Verlag, Baden Baden, 2012, Seite 602

² Gyula, Bándi: Környezetjog [Umweltrecht], Szent István Társulat, Budapest, 2011, Seite 147

³ Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. November 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz [Erste Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft]

⁴ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Präambel [UVP-Richtlinie]

2. Die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Strategische Umweltprüfung

Die Verstärkung des oben erwähnten ökologischen Denkens wurde auch in der Gesetzgebung der Gemeinschaft immer deutlicher, so wurde schon in 1985 die oben zitierte Umweltverträglichkeitsprüfung-Richtlinie (UVP-Richtlinie) erlassen. Sie hat den „Kampf“ gegen die Umweltschaden auf eine frühere Phase gestellt: sie beschäftigt sich mit der *„Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben“*⁵.

Die Europäische Kommission hat als Ziel gesetzt, dass die schädlichen Umweltauswirkungen der umweltbelastenden Investitionen so schnell wie möglich erkannt werden müssen, aber die Umweltverträglichkeitsprüfung hat das nicht erreichen können, weil die Planungsebene schon „zu spät“ war, und bestand die Gefahr, *„dass durch die Planung vollendete Tatsachen geschaffen werden und die spätere Einzelfallentscheidung, die Gegenstand der Projekt UVP ist, so maßgeblich vorgeprägt wird, dass eine danach durchgeführte UVP nur noch wenig auszurichten vermag.“*⁶ Der Bericht der Kommission aus dem Jahr 1993 über *die Anwendung und Effektivität der Umweltverträglichkeitsprüfung - Richtlinie* (UVP-Bericht) hat festgestellt, dass *„die Prüfungen der Umweltauswirkungen auf Projektebene zu spät stattfinden, da Alternativmöglichkeiten sowohl für das zur Diskussion stehende Projekt als auch für seinen Standort und seine Lage außer Betracht bleiben.“*

3. Die Strategische Umweltprüfung

Wie es oben festgestellt wurde, die Kommission war mit der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht unbedingt zufrieden. So wurde nach einer langen Vorbereitungsarbeit in 2001 die *„Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“* [SUP-Richtlinie] angenommen. Obwohl der Begriff „strategisch“ weder im Titel noch im Text der Richtlinie vorkommt, wird diese häufig als Richtlinie über die „strategische Umweltprüfung“ bezeichnet, weil sie die Umweltprüfung auf höherer strategischer Ebene als der Projektebene regelt (weiterhin wird sie auch als Plan-UVP bezeichnet⁷). In der UVP Richtlinie geht es um ein Genehmigungsverfahren in Bezug auf private und öffentliche Projekte, die erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Die SUP Richtlinie geht voran, in ihren Rahmen werden alle Pläne und Programme geprüft,

⁵ UVP-Richtlinie, Artikel 1 Abs. 1

⁶ Klaus Messerschmidt: Europäisches Umweltrecht, Verlag C.H. Beck, München, 2011, S. 558

⁷ Professor Dr. Reinhard Hendler: Das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung, Neue Zeitschrift des Verwaltungsrechts, 2005, S. 977

„die für eine Reihe von Bereichen ausgearbeitet werden und einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen“⁸. Der Zweck der SUP ist die Sammlung sämtlicher umweltbezogenen Informationen, die bei der Entscheidungsfindung von Bedeutung sein können.

Im Sinne der SUP-Richtlinie sind *Pläne* und *Programme*, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene (einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanzierten) ausgearbeitet und/ oder angenommen werden, oder die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Der Geltungsbereich der Richtlinie wird ziemlich breit erfasst, weil die Verpflichtung zur Prüfung der Pläne und Programme im Bereich der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung besteht.⁹

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Prüfungen noch „*vor der Annahme eines Planes oder Programms oder dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren*“¹⁰ durchzuführen. Mit dieser Anordnung kann man sicherstellen, dass die Prüfung noch rechtzeitig stattfindet, und die möglichen umweltschädigenden oder –belastenden Auswirkungen entdeckt werden.

4. Der Vorgang der Strategischen Umweltprüfung

Die Strategische Umweltprüfung ist eine Richtlinie von verfahrensrechtlicher Natur. Die Richtlinie behandelt, wie das Verfahren ablaufen sollte. In dem Folgenden werde ich die Schritte des Verfahrens darstellen.

Das Verfahren fängt mit der Klarstellung einer Vorfrage an: besteht eine Pflicht zur Durchführung der Prüfung oder nicht (Artikel 3 Abs. 1)¹¹. Die Pläne und Programme, bei denen die Prüfungen durchzuführen sind, werden in dem folgenden Absatz aufgelistet. Es ist bemerkenswert, dass die Prüfungspflicht auch die *öffentlichen und privaten Projekten* betrifft (Anwendungsbereich der UVP Richtlinie). Man kann von der Prüfung absehen, wenn es um die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene oder geringfügige Änderungen der prüfungspflichtigen Pläne und Programme geht. Weiterhin können die Mitgliedstaaten

⁸ SUP-Richtlinie, Präambel

⁹ SUP-Richtlinie, Artikel 3 Absatz 2 lit. a)

¹⁰ SUP-Richtlinie, Artikel 4 Absatz 1.

¹¹ Diese vorläufige Prüfung wird in der Fachliteratur für „screening“ genannt. Siehe dazu: Prof. Dr. Heinz-Joachim Peters, Kehl: Die Strategische Umweltprüfung und ihre Auswirkung auf die planungsrechtliche Systematik, in Zeitschrift Kommunaljurist, 2005, Heft 7, S. 245

darüber frei entscheiden, ob sie bei den nicht unter der SUP Richtlinie fallenden Plänen und Programmen eine Prüfungspflicht vorschreiben wollen.

Besteht eine Pflicht zur Durchführung der Strategischen Umweltprüfung, muss ein *Umweltbericht* erstellt werden (Artikel 5). Der Umweltbericht enthält die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die betroffenen Pläne und Programme haben können. Nach der Richtlinie müssen die Alternativen, die Ziele und der geographische Anwendungsbereich berücksichtigt, ermittelt und bewertet werden.

In der *Konsultationsphase* muss der erstellte Bericht veröffentlicht werden. Die Behörden müssen für die Öffentlichkeit ermöglichen, um den Bericht begutachten zu können. Wie es schon früher erwähnt wurde, die SUP muss noch vor dem Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden. Diese trifft im Fall der Konsultation auch zu. Die Richtlinie überlässt die Bestimmung des Begriffs der Öffentlichkeit den Mitgliedstaaten, sie gibt nur Ansätze: *„dieser Begriff schließt die Teile der Öffentlichkeit ein, die vom Entscheidungsprozess gemäß dieser Richtlinie betroffen sind oder voraussichtlich betroffen sein werden oder ein Interesse daran haben, darunter auch relevante Nichtregierungsorganisationen, z.B. Organisationen zur Förderung des Umweltschutzes und andere betroffene Organisationen“* (Artikel 6 Absatz 4). Diese Bestimmung der Richtlinie steht im Einklang mit dem allgemeinen Partei-Begriff des ungarischen Verwaltungsverfahrens, aber das wird noch in meiner Studie detailliert.

Das Ausmaß der Konsultation hängt von dem Ausmaß des betroffenen Plans oder Programms. Besteht die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden Umweltauswirkung, müssen die Behörden die Behörden der betroffenen Länder ersuchen (*grenzüberschreitende Konsultation*, Artikel 7). Die Pflicht der grenzüberschreitenden Konsultation kann aus dem Unionsgrundsatz *„Kooperationsprinzip“* abgeleitet werden.

Der tatsächliche Mittelpunkt der Richtlinie ist in dem Artikel 8 verankert, nach dem sämtliche Informationen, Angaben, Stellungnahme der Öffentlichkeit gesammelt wurden, müssen analysiert werden, und die Ergebnisse in dem Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden. Nach dem Integrationsprinzip müssen die Interessen der Umwelt in die allgemeinen Entscheidungsprozesse einbezogen werden.

Die Strategische Umweltprüfung endet nicht mit der Berücksichtigung ihrer Ergebnisse in dem Gesetzgebungsverfahren. Die SUP-Richtlinie schreibt vor, dass *„die aus der Durchführung des Plans oder Programms resultierenden erheblichen*

*Umweltauswirkungen zu überwachen sind*¹². Damit können die Mitgliedstaaten in die Lage sein, ggf. geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können.

5. Die Bewertung der Richtlinie

Die Kommission hat in 2009 ein Bericht über „*über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG)*“ erstellt.¹³ Die SUP-Richtlinie wurde in 2001 verabschiedet, und die Umsetzungsfrist war 21.07.2004. Die Kommission hat festgestellt, dass die Richtlinie fristgerecht nur von 9 Mitgliedstaaten transformiert wurde. Im Dezember 2004 wurden 15 Vertragsverletzungsverfahren wegen unterlassener Mitteilung eingeleitet, weil die SUP-Richtlinie nicht in einzelstaatliches Recht umgesetzt worden war. Anschließend hat der Europäische Gerichtshof (EGH) fünf Mitgliedstaaten wegen unterlassener Umsetzung verurteilt. Bis 2009 haben alle Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen erbracht, aber die Kommission war mit der Umsetzung nicht immer zufrieden. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat den Anwendungsbereich zu eng umgesetzt. Bei dem Umweltbericht haben sich die Mitgliedstaaten um den Mangel an qualitativ hochwertigen Daten, den Zeitaufwand der Datenerhebung, den Mangel an einheitlichen Kriterien für den Umfang und den Inhalt der Untersuchung der Ausgangssituation sowie das Fehlen eines Standardsatzes von Umwelt- und Nachhaltigkeitskriterien beschwert. Anschließend haben die Mitgliedstaaten bemerkt, dass die Übersetzungskosten der grenzüberschreitenden Konsultation zu teuer sind.

6. Die Umsetzung in Ungarn

Das Gesetz über die allgemeinen Regel des Umweltschutzes (1995. évi LIII. tv.) integriert die SUP in die nationale Rechtsordnung, und die Umsetzung der Richtlinie ist mit der Regierungsverordnung 2/2005 (I.11) verwirklicht worden. Die Verordnung hat den Text der Richtlinie übernommen, und wo es nötig war hat sie konkretisiert. Ungarn hat die Umweltprüfung bei den folgenden Pläne vorgeschrieben: Siedlungspläne, Lokale Bauordnung, Nationaler Entwicklungsplan (NE), die operative Programmen der NE,

¹² Hendler: a.a.O., S. 983

¹³ Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG)

Staatlicher Kommunalplan, Agrarpolitik, Staatliche Wasserhaushaltspläne, und Nationaler und Lokaler Verkehrsentwicklungsplan¹⁴.

Die Erfahrung meiner Forschung ist, dass die SUP auf zentraler Ebene ganz zuverlässig läuft. Man kann mit der Hilfe der Internet Zugang zu alle SUP der nationalen Pläne und Programme erhalten. Es lässt sich von selbst verstehen, weil die EU die zentrale Ebene strikt kontrolliert. Aber was die lokale Ebene anlangt, kann man praktisch keine SUP finden. Es kommt teilweise daraus, dass die Verordnung nicht hinreichend klar formuliert ist, und einige Lücke auftauchen kann. Die Verordnung legt das Maß der lokalen Entwicklungen nicht einschlägig. Weder die Richtlinie, noch die Umsetzungsakt erörtern, ob die Prüfung auch bei positiven Auswirkungen auszuführen ist. Fraglich ist, welche Stufe in Ungarn für regionale Stufe erachtet ist. Die Komitaten lehnen diesen Status ab, und meinen, dass die Prüfung nur den Gemeinden obliegt. Als letztes kann man erwähnen, dass die kleine Gemeinden und Städte nicht über die notwendige Fachleute verfügen, die diese Prüfungen erstellen könnten. Anschließend kann man sagen, dass die Sanktionen nicht hinreichend sind.

Der Bürgerbeauftragte hat in 2011 eine Untersuchung geführt, wie effektiv die SUP angewendet wird.¹⁵ Das Studium hat schwierige Rechtsverletzungen aus der Seite der Selbstverwaltungen festgestellt. Sie haben regelmäßig die Untersuchungen verpasst, oder sie waren ganz oberflächlich. Teilweise kommt es daraus, dass in der Regierungsverordnung die Begriffe „Pläne und Programme“ nicht definiert sind. Das größte Problem war die geringe Zahl der Strategischen Umweltprüfungen, weil sie fast nie erstellt wurden.

Trotz der Konsequenzen der Studie des Bürgerbeauftragtes kann nicht gesagt werden, dass das Umgehen der Strategischen Umweltprüfung immer ohne Sanktionen stattfinden kann. Die Kurie hat in ihrem Beschluss (Köf.5.023/2012/9.) festgestellt, dass die Unterlassung der Durchführung der SUP bei der Ausarbeitung der lokalen Bauordnung als eine Unterlassung angesehen werden muss, und sie hat die Verordnung der Stadt Sopron annulliert.¹⁶

Diese Forschung von Péter Dudoma konnte mit Unterstützung des ungarischen Staates und der Europäischen Union, in Kofinanzierung des Europäischen Sozialfonds, durch die im Rahmen des Projektes TÁMOP 4.2.4.A-1 ausgeschriebene Stipendienförderung verwirklicht werden.

¹⁴ Artikel 1 Absatz (2) lit. ba) der Verordnung

¹⁵ http://beszamolo2011.jno.hu/JNO_beszamolo_2011.pdf

¹⁶ <http://www.lb.hu/hu/onkugy/kof502320129-szamu-hatarozat>