

SUP-Praxisblatt 3

Was heißt

Erheblichkeit der Umweltauswirkungen?

Mai 2014

In diesem SUP-Praxisblatt sind die Ergebnisse des Workshops der SUP-Praxisgruppe zum Thema „Was heißt Erheblichkeit von Umweltauswirkungen?“ zusammengefasst.

Außerdem erfolgte eine Ergänzung anlässlich der Sitzung zum SUP-Erfahrungs- und Informationsaustausch am 2.12.2014.

SUP-PraktikerInnen aus der österreichischen Bundes- und Landesverwaltung wirkten mit. Sie versuchten die für die Anwendungspraxis wichtigsten Aspekte zum Thema auszuleuchten, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu stellen.

Der Workshop fand am 15.5.2014 in Wien statt.

Die SUP-Praxisgruppe wurde vom österreichischen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft initiiert.

Inhalt

1	Der Begriff „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen“ in der SUP-Richtlinie 2001/42/EG	4
2	Praktische Ansätze zur Interpretation der Begriffe „voraussichtlich“ und „erheblich“	6
2.1	Zum Begriff „voraussichtlich“	6
2.2	Zum Begriff „erheblich“	7
2.3	Zum Begriffspaar „voraussichtlich erheblich“	11
3	Wie kann die Erheblichkeit von Umweltauswirkungen festgelegt werden?	12
3.1	Einzelfallfestlegung	12
3.2	Kriterienset und Ersteinschätzung nach dem Ampelsystem	12
3.3	Unterschiedliche Prüftiefe bei unterschiedlich betroffenen Schutzgütern	13
3.4	Wer soll die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen festlegen?	14
3.5	Erhebliche Umweltauswirkungen auf andere Gemeinden oder Bundesländer	14

1 Der Begriff „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen“ in der SUP-Richtlinie 2001/42/EG

Der Begriff „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen“ kommt an mehreren Stellen in der SUP-Richtlinie der EU vor:

In Artikel 1 zu den Zielen der SUP-Richtlinie ist festgelegt, dass bestimmte Pläne und Programme, die *voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen* haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden. Auch in Artikel 3 zum Geltungsbereich der SUP-Richtlinie wird klar, dass eine Strategische Umweltprüfung (SUP) dann durchzuführen ist, wenn die jeweiligen Pläne und Programme *voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen* haben.

Manche Pläne und Programme sind jedenfalls einer SUP zu unterziehen (obligatorischer Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie gemäß Artikel 3 Absatz 2). Für andere Pläne und Programme ist gemäß Artikel 3 Absatz 3 und 4 festzustellen, ob ihre Umweltauswirkungen voraussichtlich erheblich sind oder nicht (das sogenannte „Screening“). Dafür bietet die SUP-Richtlinie in Anhang II folgende Kriterien:

ANHANG II	
Kriterien für die Bestimmung der voraussichtlichen Erheblichkeit von Umweltauswirkungen im Sinne des Artikels 3 Absatz 5	
1. Merkmale der Pläne und Programme, insbesondere in bezug auf	<ul style="list-style-type: none"> — das Ausmaß, in dem der Plan oder das Programm für Projekte und andere Tätigkeiten in bezug auf Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen oder durch die Inanspruchnahme von Ressourcen einen Rahmen setzt; — das Ausmaß, in dem der Plan oder das Programm andere Pläne und Programme — einschließlich solcher in einer Planungs- oder Programmhierarchie — beeinflusst; — die Bedeutung des Plans oder des Programms für die Einbeziehung der Umwelterwägungen, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der nachhaltigen Entwicklung; — die für den Plan oder das Programm relevanten Umweltprobleme; — die Bedeutung des Plans oder Programms für die Durchführung der Umweltvorschriften der Gemeinschaft (z. B. Pläne und Programme betreffend die Abfallwirtschaft oder den Gewässerschutz).
2. Merkmale der Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete, insbesondere in bezug auf	<ul style="list-style-type: none"> — die Wahrscheinlichkeit, Dauer, Häufigkeit und Umkehrbarkeit der Auswirkungen; — den kumulativen Charakter der Auswirkungen; — den grenzüberschreitenden Charakter der Auswirkungen; — die Risiken für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt (z. B. bei Unfällen); — den Umfang und die räumliche Ausdehnung der Auswirkungen (geographisches Gebiet und Anzahl der voraussichtlich betroffenen Personen); — die Bedeutung und die Sensibilität des voraussichtlich betroffenen Gebiets aufgrund folgender Faktoren: <ul style="list-style-type: none"> — besondere natürliche Merkmale oder kulturelles Erbe, — Überschreitung der Umweltqualitätsnormen oder der Grenzwerte, — intensive Bodennutzung; — die Auswirkungen auf Gebiete oder Landschaften, deren Status als national, gemeinschaftlich oder international geschützt anerkannt ist.

Kasten 1: Kriterien für die Bestimmung der voraussichtlichen Erheblichkeit von Umweltauswirkungen aus Anhang II der SUP-Richtlinie 2001/42/EG

Gemäß Artikel 5 der SUP-Richtlinie sind im Umweltbericht die *voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen*, die die Durchführung des Plans oder Programms und seiner Alternativen auf die Umwelt hat, zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Damit ist klar geregelt, dass nicht alle denkbaren Auswirkungen betrachtet werden müssen.

Darüber hinaus ist im Anhang I der SUP-Richtlinie festgelegt, dass die *voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen* die Auswirkungen auf Aspekte wie die biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatische Faktoren, Sachwerte, das kulturelle Erbe einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze, die Landschaft und die Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren einschließen.

Der Anhang I der SUP-Richtlinie sieht auch vor, dass die Umweltmerkmale der *voraussichtlich erheblich beeinflussten Gebiete* zu beschreiben sind. Gleiches gilt für Maßnahmen, die geplant sind, um *erhebliche negative Umweltauswirkungen* zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen.

Auch für etwaige grenzüberschreitende Konsultationen gemäß Artikel 7 der SUP-Richtlinie ist die *voraussichtliche Erheblichkeit von Auswirkungen* auf die Umwelt eines anderen EU-Mitgliedstaates entscheidend.

Artikel 10 der SUP-Richtlinie legt fest, dass die *erheblichen Umweltauswirkungen* der Durchführung des Plans oder Programms zu überwachen sind. Beim Monitoring geht es also nicht mehr um die voraussichtlich erheblichen, sondern um die tatsächlich erheblichen Auswirkungen. All diese Bestimmungen zeigen, dass es für die SUP-Praxis wichtig ist zu bestimmen, was „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen“ bedeutet. In diesem Praxisblatt sind einige Aspekte zur Interpretation der Begriffe und zur Bestimmung der Umwelterheblichkeit von Auswirkungen zusammengefasst.

2 Praktische Ansätze zur Interpretation der Begriffe „voraussichtlich“ und „erheblich“

Diese beiden Begriffe sind in der SUP-Richtlinie nicht definiert. Das bietet einerseits Interpretations- und Handlungsspielraum, erfordert aber andererseits auch Erfahrung, um sie in der SUP-Praxis sinnvoll anwenden zu können.

Um die Begriffe besser greifbar zu machen, haben SUP-PraktikerInnen an praxistauglichen Interpretationen gearbeitet. Es handelt sich dabei nicht um rechtsverbindliche, juristische Definitionen.

2.1 Zum Begriff „voraussichtlich“

Der Begriff „voraussichtlich“ wird anhand der Eintrittswahrscheinlichkeit der Auswirkungen interpretiert. Dabei werden auch die verwandten Begriffe „vorhersehbar“ und „nicht vorhersehbar/unvorhersehbar“ betrachtet.

„Voraussichtlich“ (= tritt höchstwahrscheinlich ein)

Im Begriff „voraus-sichtlich“ steckt, dass etwas im Voraus sichtbar (sichtlich) ist. Voraussichtlich wird daher so interpretiert, dass etwas (zum Beispiel eine Auswirkung) hoch- bzw. höchstwahrscheinlich eintreten wird. Der endgültige Ausgang ist jedoch offen.

„Vorhersehbar“ (= tritt sicher ein)

Der Begriff „vorhersehbar“ wird so interpretiert, dass etwas mit Sicherheit eintreten wird. Es ist möglich, eine kausale Kette zu bilden: wenn A eintritt, dann muss auch B eintreten. Dabei spielt die Erfahrung eine Rolle. Ob etwas vorhersehbar ist oder nicht, hängt auch davon ab, wie weit man in die Zukunft blickt.

„Nicht vorhersehbar beziehungsweise unvorhersehbar“ (= kann nicht ausgeschlossen werden)

Die Begriffe „nicht vorhersehbar“ beziehungsweise „unvorhersehbar“ werden folgendermaßen interpretiert:

Für die Prognose fehlen entsprechende Informationen. Dies kann beispielsweise daran liegen, dass Auswirkungen nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand und hohen Kosten ermittelt werden könnten oder weil künftig technische Neuerungen eintreten könnten. Die Materie ist komplex. Nicht vorhersehbar ist auch, wenn etwas zufällig eintritt oder die kausale Kette unbekannt ist.

Ebenso werden Ereignisse mit „gesellschaftlich anerkanntem Risiko“ wie beispielsweise von einem Auto überfahren zu werden oder von einem herunterfallenden Ziegel eines Hauses erschlagen zu werden als „nicht vorhersehbar“ interpretiert.

Darüber hinaus werden auch Naturkatastrophen als statistisch unwahrscheinlich auftretende Ereignisse (zum Beispiel ein Hochwasser, das wahrscheinlich nur alle 300 Jahren oder noch seltener eintritt) als „unvorhersehbar“ betrachtet. Allerdings gibt es Hinweise, dass die Gefährdung durch Naturkatastrophen genehmigungsrelevant ist und daher auch ein unwahrscheinliches Restrisiko in der SUP zu betrachten ist („Vorsorgeorientierung der SUP“).

2.2 Zum Begriff „erheblich“

Zum Begriff „erheblich“ werden zwei Interpretationsrichtungen dargestellt.

„Erheblich“ im Sinne von gravierend

In diesem Sinne sind Auswirkungen „erheblich“, wenn sie stark oder gravierend sind.

Man könnte die Stärke von Auswirkungen auf einer Skala von „sehr geringe Auswirkung“ („egal“) bis „sehr starke Auswirkung“ („Todsünde“) auftragen. Auf dieser Skala könnte man Schwellen eintragen, ab denen eine Auswirkung erheblich ist („Erheblichkeitsschwellen“).



Abbildung 1: Skala zur Stärke einer Auswirkung von sehr gering bis sehr stark mit zwei unterschiedlichen Erheblichkeitsschwellen

„Erheblich“ im Sinne von beachtenswert

Der Begriff „erheblich“ könnte im Zusammenhang mit der SUP auch „beachtenswert, relevant, registrierbar“ bedeuten. So gesehen könnten Auswirkungen auch dann erheblich sein, wenn es Möglichkeiten gibt, sie zu verbessern, wenn also Optimierungspotential besteht, oder wenn es zahlreiche vernünftige Alternativen gibt, die positivere Auswirkungen haben können. „Erhebliche Umweltauswirkungen“ könnten als Umweltauswirkungen mit Verminderungs- und Vermeidungspotenzial verstanden werden. Diese Interpretationsweise orientiert sich an einer Grundfrage der SUP, nämlich ob das gleiche Planungsziel mit weniger negativen Umweltauswirkungen erreicht werden kann.

Faktoren, von denen die Erheblichkeit abhängt

Ob eine Umweltauswirkung erheblich ist oder nicht, hängt beispielsweise ab ...

- vom Ort der Auswirkung und seiner Sensibilität beziehungsweise Vorbelastung
- vom Bezugsraum
- vom Typ des Plans oder Programms
- vom Zweck der Umweltprüfung (zur Genehmigung eines Großprojektes wie in der UVP oder zur Optimierung einer strategischen Planung wie in der SUP).

Der Ort bestimmt die Erheblichkeit der Auswirkung mit

Ein und dieselbe Auswirkung wird in einem sensiblen Gebiet mit besonderen Schutzgütern erheblicher sein als in einem weniger empfindlichen Gebiet. Je nach Auswirkung spielt auch die Vorbelastung des Raumes eine Rolle: in vorbelasteten Gebieten könnte beispielsweise ein neuer Windpark keine erheblichen Auswirkungen verursachen, während dieser in naturnahen Landschaften erhebliche Auswirkungen mit sich bringen würde. Das zeigt, dass man bereits beim Screening über die Sensibilität des möglicherweise betroffenen Gebietes Bescheid wissen sollte.

Der Bezugsraum bestimmt die Erheblichkeit der Auswirkung mit

Sieht ein Plan beispielsweise eine Baulandwidmung vor, dann wird die Bebauung die in Anspruch genommene Fläche (= das Grundstück) komplett verändern. Die Auswirkungen werden in diesem kleinen Bezugsraum daher jedenfalls erheblich sein.

Wird ein größerer Bezugsraum betrachtet, beispielsweise die vorgesehene Baulandfläche und ihr Umland, dann werden die Intensität der Auswirkung abnehmen und ihre Erheblichkeit sinken.

Der Bezugsraum sollte daher im Screening bei der Feststellung der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen und der SUP-Pflicht mit den Umweltstellen abgestimmt werden. Dabei sollte man nicht durch eine allzu enge Abgrenzung des Bezugsraums automatisch und nicht dem Zweck der SUP entsprechend in die Erheblichkeit von Umweltauswirkungen abgleiten. Im Bereich der kleinräumigen örtlichen Raumordnung könnte der Bezugsraum beispielsweise mit dem Einzugsbereich von Grundschulen und Nahversorgungseinrichtungen abgegrenzt werden.

Der Typ des Plans bestimmt die Erheblichkeit der Auswirkung mit

Je nachdem, ob es sich um einen Flächenwidmungsplan für eine Gemeinde, einen Abfallwirtschaftsplan für ein Bundesland oder ein Mobilitätskonzept für einen ganzen Staat handelt, werden die Umweltauswirkungen als unterschiedlich erheblich einzustufen sein.

Bei kleinräumigen Planungen auf Gemeindeebene ist außerdem mit zu berücksichtigen, dass die Umweltauswirkungen der einzelnen kleinen Pläne für sich genommen alle nicht erheblich sein könnten. Allerdings könnten sich

die Auswirkungen addieren und dann in Summe erheblich werden. Wenn jede Gemeinde eines Bundeslandes beispielsweise nur 1 ha Bauland widmet, wären das bei 500 Gemeinden bereits 500 ha, die an Boden für die Lebensmittelproduktion verloren gehen!

Das zeigt die Bedeutung regionaler oder landesweiter Planungen, mit denen Summenwirkungen besser erfasst werden können. Auch grundsätzliche strategische Fragen, beispielsweise zum Bedarf bestimmter Infrastruktur oder zu Standortfragen, sollten im Rahmen übergeordneter Planungen beantwortet werden.

Kleine Umweltauswirkungen können sich jedoch auch innerhalb einer Gemeinde oder eines Planungsgebietes summieren und erheblich werden, beispielsweise wenn Vorbelastungen oder erwartbare künftige Belastungen (zum Beispiel wenn Baulandwidmungen auf benachbarten Flächen konsumiert werden) mit betrachtet werden.

Der Zweck der Umweltprüfung bestimmt die Erheblichkeit der Auswirkungen mit

Zweck einer SUP ist es, einen Plan oder ein Programm möglichst früh, also noch auf strategischer Planungsebene, zu optimieren, indem negative Umweltauswirkungen minimiert werden. Daher sollte die Erheblichkeitsschwelle in einer SUP bereits bei relativ geringen Auswirkungen angesetzt werden. So kann auch gewährleistet werden, dass nicht gleich jede Planung, zu der eine SUP durchgeführt wird, in der Öffentlichkeit als besonders „umweltunverträglich“ angesehen wird.

Zweck einer UVP hingegen ist es festzustellen, ob ein Projekt umweltverträglich und damit genehmigungsfähig ist oder nicht beziehungsweise unter welchen rechtsverbindlichen Auflagen. Im Prüfverfahren sollen „unverträgliche“ Umweltauswirkungen dezidiert ausgeschlossen werden. Deshalb sollte die Erheblichkeitsschwelle in einer UVP, genauso wie bei einer Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung, erst bei vergleichsweise stärkeren Auswirkungen festgesetzt werden.

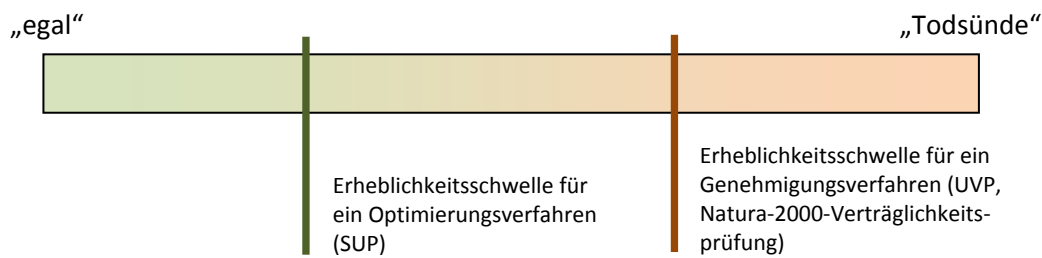


Abbildung 2: Schematische Darstellung unterschiedlicher Erheblichkeitsschwellen bei SUP, UVP und Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung

Hinweis: Anlässlich der Sitzung zum SUP-Erfahrungs- und Informationsaustausch am 2.12.2014 wurde durch die Sitzungsteilnehmer Folgendes ergänzend angemerkt:

Die Einstufung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen einer Planung oder eines Projekts hängt, wie auch im Praxisblatt ausgeführt, von verschiedenen Kriterien und Faktoren ab, die zu berücksichtigen sind. Angewendete Erheblichkeitsschwellen sollten aber nicht dazu führen, dass eine Erheblichkeit nur deswegen erkannt wird, weil es sich um ein bestimmtes Verfahren (zum Beispiel SUP oder UVP) handelt. Zum Beispiel ist die Vernichtung eines bestimmten, aus naturschutzfachlichen Gesichtspunkten wertvollen Landschaftsraumes gegebenenfalls gleichermaßen erheblich, unabhängig davon, ob sie durch eine Planung oder durch ein Projekt verursacht wird.

Von der Ursache (Planung oder Projekt) abhängig sind jedoch unter anderem die Anforderungen an die Detailliertheit der zugrundeliegenden Daten, die Voraussetzungen beziehungsweise Zeitpunkte, ab welchen eine Reaktion auf festgestellte erhebliche Umweltauswirkungen erfolgen kann beziehungsweise muss, die Möglichkeiten der Reaktion (etwa anhand von Alternativen) oder die möglichen Konsequenzen (zum Beispiel Optimierung einerseits und Genehmigungsvoraussetzung andererseits).

2.3 Zum Begriffspaar „voraussichtlich erheblich“

An den meisten Stellen der SUP-Richtlinie ist von *voraussichtlich erheblichen Auswirkungen* die Rede. Die beiden Begriffe „voraussichtlich“ und „erheblich“ kommen gemeinsam vor. Das legt nahe, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit der Erheblichkeit einer Auswirkung gemeint ist. Es geht also um die Frage, wie wahrscheinlich es ist, dass eine erhebliche Umweltaus-

wirkung eintritt. Kurz gefasst könnte man „voraussichtlich erheblich“ interpretieren als „Eintrittswahrscheinlichkeit x Schwere der Auswirkung“. Die Erheblichkeit kann wiederum von verschiedenen Faktoren (z. B. der Sensibilität der betroffenen Gebiete, siehe Seite 8) beeinflusst werden.

3 Wie kann die Erheblichkeit von Umweltauswirkungen festgelegt werden?

3.1 Einzelfallfestlegung

Die Erheblichkeit von Umweltauswirkungen hängt unter anderem von der Empfindlichkeit des betroffenen Gebietes ab. Daher sind fixe Schwellenwerte, die sich nur am Ausmaß der Auswirkung orientieren (zum Beispiel der Art der Umwidmung oder der Größe der Umwidmungsfläche) für die Beurteilung der Erheblichkeit nicht zielführend. Vielmehr sollte die Erheblichkeit von Umweltauswirkungen maßgeschneidert für jeden Einzelfall festgelegt werden. Die Sensibilität des Ortes, der Bezugsraum, der Typ des Plans oder Programms sowie der Zweck der Umweltprüfung sollten dabei berücksichtigt werden (siehe Seite 8).

3.2 Kriterienset und Ersteinschätzung nach dem Ampelsystem

Die Erheblichkeit von Umweltauswirkungen könnte in einem ersten Schritt mit einem Kriterienset grob eingeschätzt werden, entweder mit einheitlichen Kriterien für alle Schutzgüter oder mit Schutzgut-spezifischen Kriterien. Eine einfache grün-gelb-rot-Bewertung nach dem Ampelsystem könnte ein „Bild“ für eine Ersteinschätzung liefern, ohne den Anspruch, ein Fachgutachten zu ersetzen.

zur Frage "Erheblichkeit"

UAW ist vor

Kriterium			
...	///		
...			///
...	///		
...			///
...	///		
...			///
...		///	

Werden mit dieser Ersteinschätzung im Screening voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen einer Planung festgestellt, gibt es zwei Möglichkeiten:

- Entweder wird die Planung so verbessert, dass keine erheblichen Umweltauswirkungen mehr zu erwarten sind und daher auch keine SUP im vollen Umfang nötig ist. Damit wäre das Ziel der SUP, nämlich die Optimierung des Plans oder Programms erreicht, ohne tatsächlich eine SUP durchzuführen („virtuelle SUP“).
- Oder es wird eine SUP durchgeführt und die Planung wird innerhalb des Verfahrens optimiert. Auch Kompensationsmaßnahmen zur Verhinderung, Verringerung und zum Ausgleich negativer Umweltauswirkungen können vorgesehen werden. Allerdings ist sicherzustellen, dass diese Kompensationsmaßnahmen in nachfolgenden Verfahren (zum Beispiel Bau- oder Gewerbeverfahren) auch umgesetzt werden.

3.3 Unterschiedliche Prüftiefe bei unterschiedlich betroffenen Schutzgütern

Wenn die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen einer Planung festgestellt wird, könnte sich ergeben, dass nur einzelne Schutzgüter erheblich betroffen sind. In diesem Fall wäre sinnvoll, dass die Umweltprüfung besonders auf diese betroffenen Schutzgüter fokussiert und die anderen Schutzgüter nur in geringerer Tiefe behandelt.

3.4 Wer soll die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen festlegen?

In der Regel sollte das Screening durch die Behörde und entsprechende Sachverständige erfolgen. Gemeinsam sollte auch der Bezugsraum für die Ermittlung der Umweltauswirkungen festgelegt werden (siehe Seite 9).

3.5 Erhebliche Umweltauswirkungen auf andere Gemeinden oder Bundesländer

In der SUP-Richtlinie sind grenzüberschreitende Konsultationen mit anderen betroffenen EU-Mitgliedstaaten vorgesehen, wenn eine Planung voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf andere Staaten hat.

Dem entsprechend sollten „grenzüberschreitende“ Konsultationen auch innerstaatlich durchgeführt werden, nämlich dann, wenn Nachbargemeinden oder benachbarte Bundesländer von den Umweltauswirkungen einer Planung betroffen sind.

Kontakt

Drⁱⁿ Ursula Platzer-Schneider
(Österreichisches Bundesministerium
für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft)
ursula.platzer@bmlfuw.gv.at
Telefon: +43 1 51522 2115

DIⁱⁿ Drⁱⁿ Kerstin Arbter
(Büro Arbter)

office@arbter.at
Telefon: +43 1 218 53 55