

SUP-Praxisblatt 2

Zur Abgrenzung des Untersuchungsrahmens bei der Strategischen Umweltprüfung

Mai 2013

In diesem SUP-Praxisblatt sind die Ergebnisse des Workshops der SUP-Praxisgruppe zum Thema „Abgrenzung des Untersuchungsrahmens“ zusammengefasst.

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 21.5.2013 in Wien statt.

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

Inhalt

1	Zur Abgrenzung des Untersuchungsrahmens _____	4
1.1	Die SUP soll strategische Fragen lösen und den Weg zu einer guten Lösung ebnen _____	4
1.2	Typen von „vernünftigen“ Alternativen _____	4
1.3	Auch bei der „Nullvariante“ bleibt nicht immer alles so, wie es ist: die „Trend-Alternative“ _____	5
1.4	Wie tief sollen die Umweltauswirkungen der Alternativen untersucht werden? _____	6
1.5	Bei anlassbezogenen Planungen orientieren sich Tiefe und Umfang von Alternativen am SUP-auslösenden Projekt _____	7
1.6	Die Untersuchungstiefe in der SUP ist abhängig von einer etwaigen nachfolgenden UVP sowie von Vorbelastungen und der Sensibilität des betroffenen Gebietes _____	7
1.7	Der Umweltbericht leistet für verschiedene Zielgruppen unterschiedliche Aufgaben _____	7
1.8	Die SUP ist ein Beitrag zu einer bewussteren und transparenteren Entscheidungsfindung _____	8
1.9	Die SUP ist keine Knock Out Prüfung _____	8
1.10	Die SUP ist kein Entscheidungsautomatismus _____	9
1.11	Die SUP ist keine UVP „light“ _____	9
1.12	Die SUP kann Maßnahmen zur Minderung oder Kompensation von Umweltauswirkungen aufzeigen – der Plan kann sie aber nicht immer sicherstellen _____	10
1.13	SUPs sind auf verschiedenen Planungsebenen durchzuführen _____	11
1.14	Grenzüberschreitende Auswirkungen und Kumulationseffekte sind nicht immer leicht einzuschätzen _____	12
1.15	Die SUP hilft zu planen, bevor Einzelinteressenten Einfluss nehmen _____	12
1.16	Zur Bedeutung der Schutzgüter „Bevölkerung“ und „Gesundheit des Menschen“ _____	13

1 Zur Abgrenzung des Untersuchungsrahmens

Was soll in der SUP **wie tief** untersucht werden? Mit dieser Frage beginnen viele Strategische Umweltprüfungen. In diesem SUP-Praxisblatt finden Sie einige Hinweise.

1.1 Die SUP soll strategische Fragen lösen und den Weg zu einer guten Lösung ebnen

Am Anfang einer SUP sollte geklärt werden, welche strategischen Fragen die SUP überhaupt lösen soll.

Das können Fragen sein:

- zum **Bedarf**: braucht die Gemeinde eine Umfahrungsstraße?
- zum **Zweck**: wozu braucht es neue Baulandflächen?
- zur **Technologie**: welche Anlagenart ist die beste?
- zu den **Kapazitäten**: Wie groß sollen neue Betriebsgebietsflächen sein?
- zu den **Standorten** oder **Trassen**: Wo sollen neue Wohngebiete/ Windkraftanlagen/Verkehrswege/etc. ausgewiesen werden?

Bei Raumplanungs-SUPs sollen Umwelt- und Raumplanungsfragen gemeinsam betrachtet werden. Dieser Zugang zeigt die eigentliche Funktion einer SUP: Sie soll nichts versagen (oder verunmöglichen), sondern den Weg zur besten (oder einer guten) Lösung ebnen.

1.2 Typen von „vernünftigen“ Alternativen

Kern jeder SUP ist der Alternativenvergleich. Es sollten Alternativen gewählt werden, die besser als die ursprüngliche Planungsidee sein können und keine unrealistischen Alternativen, die ohnehin nicht realisierbar sind.

Es gibt verschiedene Typen von Alternativen:

- **Standort-Alternativen**: welche Standorte beziehungsweise Standortkombinationen (Standorte A+C+E oder B+C+D) für welche Nutzung?

- **Nutzungs-Alternativen:** welche Nutzung für einen Standort, was passt auf diesen Standort?
- **Erschließungs-Alternativen:** welche Verkehrserschließung für eine bestimmte Nutzung auf einem bestimmten Standort?
- **System- oder Technologie-Alternativen:** z.B. Windkraft oder Photovoltaik?
- **Kapazitäts-(oder Größen-) Alternativen:** z. B. eine große, zentrale Anlage oder mehrere, kleine, regional verteilte Anlagen?
- **Abgrenzungs-Alternativen:** z. B. in welche Richtung soll der Golfplatz erweitert werden?
- **Realisierungs-Alternativen:** z. B. zu Minderungsmaßnahmen (Kompensationsmaßnahmen) z. B. zum Verkehrsanschluss

1.3 Auch bei der „Nullvariante“ bleibt nicht immer alles so, wie es ist: die „Trend-Alternative“

Die Nullvariante ist keinesfalls stets eine statische Betrachtung mit der Fiktion eines bleibenden Zustands, sondern sie umfasst auch Trends und zu erwartende Entwicklungen, die mit dem Plan beziehungsweise mit dem Vorhaben in Zusammenhang zu bringen sind. Daher wird die „Nullvariante“ oft „Trend-Alternative“ genannt.

Häufig stehen die Zielsetzungen des Plans im öffentlichen Interesse, sodass nicht einfach auf ihre Verfolgung verzichtet werden kann. Wenn beispielsweise aufgrund der absehbaren demografischen Entwicklung Wohnraum erforderlich ist und auf die im Plan vorgeschlagene Form der Wohnraumschaffung verzichtet wird, muss der Bedarf anderswo gedeckt werden. Anderswo liegt mitunter nicht mehr im Bereich der eigenen Planungshoheit, hat aber dennoch Umweltauswirkungen. Diese sind allerdings – weil unbekannt – nur schwer abzuschätzen und jedenfalls nicht quantifizierbar.

1.4 Wie tief sollen die Umweltauswirkungen der Alternativen untersucht werden?

Das Motto lautet: „So genau wie nötig, um Unterschiede zwischen den Alternativen zu erkennen. Nicht so genau wie möglich, um alle Umweltauswirkungen im Detail zu erfassen.“

Die Untersuchungstiefe muss ausreichen, um darlegen zu können, ob die Umweltauswirkungen des Plans geringer oder stärker sind, als bei den geprüften (vernünftigen) Alternativen. In der Regel ist eine Beschreibung der Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter gemäß Anhang I der SUP-Richtlinie ausreichend. Mitunter sind aber auch dafür Fachexpertisen erforderlich.

Die Untersuchungstiefe ist davon abhängig, wie weit der Abstand zwischen den untersuchten Alternativen ist. Bei Alternativen, die einander in den Auswirkungen ähnlich sind, wird man eine größere Untersuchungstiefe brauchen, um Unterschiede zu erkennen, als bei Alternativen, die sich in ihren Auswirkungen stark unterscheiden.

Bei einer SUP zu einem Standortvergleich reicht als Ergebnis beispielsweise die Aussage „Standort A ist besser als Standort B, weil ...“. Bei der Beurteilung der verglichenen Alternativen sollten Kompensationsmaßnahmen mit einbezogen werden.

Auswirkungen sollen nur dann quantifiziert werden (zum Beispiel indem physikalische Parameter ermittelt werden), wenn dies bei allen Alternativen (auch bei der Trend-Alternative) einfach zu machen ist und die Ergebnisse einen Vergleich ermöglichen.

Bei der Untersuchung der Umweltauswirkungen soll auch Augenmerk auf noch vernachlässigte Schutzgüter, wie zum Beispiel das Schutzgut Boden, gelegt werden.

1.5 Bei anlassbezogenen Planungen orientieren sich Tiefe und Umfang von Alternativen am SUP-auslösenden Projekt

Auf der Ebene der örtlichen Raumplanung sind für die Erstellung eines Plans oft spezifische lokale Rahmenbedingungen und Entwicklungen (neue infrastrukturelle Situation, Verfügbarkeit von Flächen etc.) anlassgebend, die nicht gleichzeitig auch anderswo eintreten oder vorliegen. Alternativen bestehen dann oft nur in der konkreten Ausgestaltung des Vorhabens oder der Maßnahmen zur Minimierung oder Kompensation von Umweltauswirkungen. Die SUP bietet jedoch die Möglichkeit, das Fehlen von möglichen alternativen Standorten bzw. die Gründe für die Standortwahl darzustellen.

1.6 Die Untersuchungstiefe in der SUP ist abhängig von einer etwaigen nachfolgenden UVP sowie von Vorbelastungen und der Sensibilität des betroffenen Gebietes

Die Prüftiefe ist oft unterschiedlich je nachdem, ob nach der SUP eine UVP notwendig ist oder nicht.

Außerdem sollten die Umweltauswirkungen tiefer geprüft werden, wenn es hohe Vorbelastungen gibt und wenn wertvolle Schutzgüter besonders betroffen sind.

1.7 Der Umweltbericht leistet für verschiedene Zielgruppen unterschiedliche Aufgaben

Bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens sollte überlegt werden, welchen Zweck der Umweltbericht für verschiedene AdressatInnen erfüllen soll:

- Für **GemeinderätInnen** ist der Umweltbericht eine Entscheidungsgrundlage, die bei der nachvollziehbaren Begründung hilft, warum er/sie so und nicht anders entschieden hat.

- Für die **Aufsichtsbehörde** dient der Umweltbericht als Nachweis, dass der Gemeinderat den vorgeschriebenen Abwägungspflichten nachgekommen ist.
- Für die **Öffentlichkeit** macht der Umweltbericht nachvollziehbar, warum die Entscheidung so gefallen ist, wie sie gefallen ist. So kann er Vertrauen schaffen, dass die bestmögliche Entscheidung gefallen ist.
- Für die **nachgereichten Behörden** gibt der Umweltbericht Hinweise, welche Themen wichtig sind und wo Auswirkungen möglich sein können.

Herausforderungen:

- Auf Gemeindeebene gibt es zwei sehr ähnliche Planungen, nämlich die Örtlichen Entwicklungskonzepte (ÖEKs) und die Flächenwidmungspläne (FWP), für die beide eine SUP durchgeführt werden muss. Wird dadurch das Korsett für die Gemeinden zu starr?

1.8 Die SUP ist ein Beitrag zu einer bewussteren und transparenteren Entscheidungsfindung

Aufgabe der SUP ist es, die zu erwartenden Umweltauswirkungen so umfassend und verständlich darzustellen, dass sie von den Beschlussfassenden Organen als Aspekt der Entscheidung berücksichtigt werden können.

1.9 Die SUP ist keine Knock Out Prüfung

Die Feststellung erheblicher Umweltauswirkungen im Zuge der Prüfung bedeutet nicht, dass ein Plan nicht beschlossen werden darf. Es kann Zielsetzungen und Aspekte geben, die so wichtig sind, dass (auch erhebliche) Umweltauswirkungen in Kauf genommen werden.

1.10 Die SUP ist kein Entscheidungsautomatismus

Es ist nicht zwingend die Alternative mit den geringsten (oder positivsten) Umweltauswirkungen zu wählen. Es kann andere Qualitäten einer Lösung geben, die so wichtig sind, dass die vergleichsweise gravierenderen Umweltauswirkungen in Kauf genommen werden.

Allerdings ist dabei das Ziel der SUP-Richtlinie, ein hohes Umweltschutzniveau sicherstellen zu müssen, im Auge behalten. Die SUP ist jedenfalls ein Beitrag zu einem umfassenderen Kenntnisstand der Entscheidungsorgane und zu einer transparenteren Entscheidungsfindung.

1.11 Die SUP ist keine UVP „light“

In der Regel sind die Informationen, die zur Abschätzung von Umweltauswirkungen eines Plans zur Verfügung stehen, nicht so präzise, wie bei konkreten, zur Bewilligung eingereichten Projekten. Auch die Prüfmethodik der SUP unterscheidet sich von der UVP.

Daher unterscheidet sich auch der Untersuchungsrahmen einer SUP wesentlich vom Untersuchungsrahmen einer UVP, auch wenn die Schutzgüter in SUP und UVP sehr ähnlich sind. Die Fragen, die durch eine SUP beantwortet werden sollen, sind wesentlich strategischer als in einer UVP.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen SUP und UVP sind:

SUP	UVP
Gegenstand ist eine Planung beziehungsweise eine Fläche.	Gegenstand ist ein konkretes Projekt.
Überprüft werden mögliche positive oder negative Umweltauswirkungen und ihre (Un-)Erheblichkeit.	Überprüft wird, ob das Projekt den gesetzlichen Vorgaben entspricht – ist das Projekt umweltverträglich oder nicht beziehungsweise unter welchen Bedingungen.
Kern der SUP ist der Vergleich von Planungs-Alternativen.	Die Erledigung erfolgt durch einen Bescheid, der Auflagen, Bedingungen oder Befristungen enthalten kann.
Transparenz wird durch die Konsultation der Öffentlichkeit geschaffen.	Das Ergebnis ist in der Folge vollstreckbar.

SUP	UVP
Festgelegt wird, welche Ausgleichs-, Minderungs-, Vermeidungsmaßnahmen denkbar sind.	
Es besteht noch Spielraum für PlanerInnen beziehungsweise ProjektantInnen und es werden Eckpunkte für ein konkretes Projekt vorgegeben.	
Nach der Annahme der Planung folgt das Monitoring.	

Tabelle 1: Gegenüberstellung von SUP und UVP

Umweltthemen, die in der SUP bereits behandelt wurden, müssen in der nachfolgenden UVP nicht nochmals in gleicher Weise aufgegriffen werden.

1.12 Die SUP kann Maßnahmen zur Minderung oder Kompensation von Umweltauswirkungen aufzeigen – der Plan kann sie aber nicht immer sicherstellen

Es ist wichtig, im Umweltbericht klarzulegen, wie wahrscheinlich es ist, dass mögliche Maßnahmen zur Minderung oder Kompensation von Umweltauswirkungen auch tatsächlich ergriffen werden. Dabei ist auch darzulegen, ob Möglichkeiten bestehen, auf nachfolgende Planungen und Umsetzungsprozesse Einfluss zu nehmen (siehe Kasten), selbst wenn keine direkte rechtliche Durchgriffswirkung des Plans auf nachfolgende Ebenen gegeben ist.

Wie kann man die Verwirklichung von Kompensationsmaßnahmen sicher stellen?

- im ÖEK als Widmungsvoraussetzungen verankern,
- mittels Vertrags-Raumordnung festschreiben,
- die Gemeinde an der Umsetzung beteiligen,
- Kriterien für Förderungen festlegen,
- Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen im Monitoring nachverfolgen.

Bei voraussichtlicher UVP-Pflicht der gegenständlichen Entwicklung können erforderliche Maßnahmen per Bescheid vorgeschrieben oder zur Voraussetzung erklärt werden.

Bei Maßnahmen, die durch den Plan selbst sichergestellt werden können, ist die Trennung zwischen Plan und Maßnahme oft unscharf (ist die Maßnahme erst durch die SUP ermittelt worden oder ist sie bzw. war sie von vornherein Teil des Plans?).

1.13 SUPs sind auf verschiedenen Planungsebenen durchzuführen

Aus Artikel 5 Absatz 3 der SUP-Richtlinie 2001/42/EG ergibt sich, dass *„zur Gewinnung der in Anhang I genannten Informationen alle verfügbaren relevanten Informationen über die Umweltauswirkungen der Pläne und Programme herangezogen werden können, die auf anderen Ebenen des Entscheidungsprozesses oder aufgrund anderer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft gesammelt wurden.“*

Dies bedeutet, dass zwar die Informationen einer bereits durchgeführten SUP übernommen werden können (sofern sie noch aktuell sind), das Verfahren (mit Konsultation der Umweltbehörde und der Öffentlichkeit) jedoch auf der niederrangigen Planungsebene nochmals durchzuführen ist. Hier stellt sich die Frage, wie man mit diesen Doppelgleisigkeiten möglichst sinnvoll umgehen kann.

Achtung bei der Abschtigung...

... von Themen auf die nächste Planungsebene, wo die planerstellende Stelle (oder die Aufsichtsbehörde für die örtliche Raumordnung) möglicherweise keinen Einfluss mehr hat!

1.14 Grenzüberschreitende Auswirkungen und Kumulationseffekte sind nicht immer leicht einzuschätzen

In der SUP sind auch erhebliche Umweltauswirkungen auf andere Staaten zu behandeln. Dabei ist zu beachten, dass im Vergleich zu Österreich andere Arten von Umweltauswirkungen definiert sein können.

Die Einschätzung von Kumulationen ist insofern schwierig, weil Maßnahmen in anderen Staaten meist nicht ausreichend bekannt sind.

Auch die Einschätzung, ob grenzüberschreitende Auswirkungen bestehen, wie weit sie sich erstrecken, und ob daher Konsultationen erforderlich sind, ist oft schwierig.

Beispiel:

Eine geplante (zu widmende) Windkraftanlage gefährdet eine Vogelzugstrecke. Sind dann alle Staaten, über die die Vogelzugstrecke führt, zu konsultieren?

Je prägnanter und einfacher der Umweltbericht ist, desto einfacher sind grenzüberschreitende Konsultationen, insbesondere die Übersetzung in die andere Landessprache und die Verständlichkeit.

Zumindest die nichttechnische Zusammenfassung soll mehrsprachig verfasst sein, wobei die wesentlichen Ergebnisse und Abwägungen der SUP im Vordergrund stehen sollten.

1.15 Die SUP hilft zu planen, bevor Einzelinteressenten Einfluss nehmen

Ziel einer SUP ist, strategische Planungen in einer frühen Planungsphase zu unterstützen, die am Gemeinwohl ausgerichtet und noch nicht zu stark von Einzelinteressen beeinflusst sind.

Allerdings besteht ein Widerspruch zur Praxis in den Gemeinden, die in einem ersten Schritt zu Beginn der Planung die Planungswünsche ermitteln. In diesem Zusammenhang steht auch die Diskussion, wer den Planungsbedarf feststellt.

1.16 Zur Bedeutung der Schutzgüter „Bevölkerung“ und „Gesundheit des Menschen“

Oft wird hinterfragt, was die Schutzgüter „Bevölkerung“ oder „Gesundheit des Menschen“ bedeuten.

Beim Schutzgut „Bevölkerung“ können auch soziale oder soziologische Aspekte behandelt werden, wie zum Beispiel die Entvölkerung der Ortskerne.

Beim Schutzgut „Gesundheit des Menschen“ kann man auch das Wohlbefinden und den Erholungswert subsumieren.

Kontakt

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

DIⁱⁿ Drⁱⁿ Kerstin Arbter
(Büro Arbter)

Hoffice@arbter.atH
Telefon: +43 1 218 53 55