

## Anhang



## Questionnaire on the Implementation of the Directive on Strategic Environmental Assessment (SEA) in the Member States of the European Union

You can find the english text version of the SEA directive on:

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l\\_197/l\\_19720010721en00300037.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_197/l_19720010721en00300037.pdf)

and

[http://europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/0142\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/0142_en.pdf)

Links to the text versions of the SEA directive in other languages can be found on:

<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-legalcontext.htm>

(at the end of the page on the right side)

The following structured questionnaire for the „Member State Reports“ shall prepare the conference

### **PlanNet Europe: 2<sup>nd</sup> European Planning Law Network Meeting**

#### **Strategic Environmental Assessment in Urban Planning**

on September 12<sup>th</sup>/13<sup>th</sup>, 2002 in Berlin.

The reports serve the purpose to give the participants of the conference an overview about the status quo, the models and experiences with the implementation of the *Directive 2001/42/ EC of the European Parliament and the Council of 27 June 2001, on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment* (in the following: Strategic Environmental Assessment Directive – SEAD)

As far as we know SEA has not been implemented in national law yet in most of the member states. Therefore the information exchange on current approaches and ideas of implementing and integrating european SEA law and urban planning law will be of great interest for the PlanNet-participants.

Your estimation and experience regarding the demands and effects of SEA on urban planning are again of high relevance.

Against the background of legal differences in the EU member states concerning authorities in urban planning and SEA, we deliberately refrained from asking specific questions, but concentrated on – from our point of view – important aspects for urban planning law and practice and thus left room for comments and descriptions of the particular situation in each member state.

As the second network meeting is again designed to serve as a forum for a european exchange of experience and knowledge between departments, urban practice and research, the German Federal Ministry of Transport, Building and Housing is also interested in a feedback concerning the impacts of european SEA regulation on urban planning practice.

The reports shall once more help to reach a common base of knowledge and speak a „common language“ on our second european meeting.

After your great cooperation in preparing the first meeting in 2001 we are quite optimistic that the questionnaire concept will work out fine for this year's conference, too.

The following topics shall only provide a basic structure. We would appreciate also more detailed information from your side or from other ministries which were considerably involved in the implementation of european SEA law.

**There are some questions which are of main importance for the German Federal Ministry of Transport, Building and Housing. We underlined them.**

1. **General Implementation Aspects: Definitions and Scope of SEA in the Law of the Member States**
  - 1.1 Will SEAD be implemented on a federal, state, regional or local level? Will its regulations be implemented in planning or/and environmental law?
  - 1.2 Regarding the obligation to carry out an SEA for certain plans and programmes:
    - 1.2.1 Which are the plans and programmes which are prepared for country planning or land use and which set the framework for future development consent of projects listed in Annexes I and II to Directive 85/337/EEC (see Art. 3 paragraph 2 a SEAD)?
    - 1.2.2 Which are the plans and programmes that, in view of the likely effect on sites, have been determined to require an assessment pursuant to Article 6 or 7 of Directive 92/43/EEC (see Art. 3 paragraph 2 b SEAD)? Which are the plans that require an Environmental Assessment resp. a "Screening"?
    - 1.2.3 Are there any problems with the definition of "plans and programmes" according to Art. 2 lit. a SEAD or is it in any case clear, whether an existing plan and programme is subject to the definition or not?
  - 1.3 Will there be regulations in your Member State requiring an environmental assessment for plans and programmes concerning the use of *small areas at local level* and minor modifications to plans and programmes only when these plans are likely to have significant environmental effects (see Art. 3 paragraph 3 SEAD)? What is the size of "small areas" in your conception?
  - 1.4 How do you judge the expenditure of carrying out SEA for future *urban planing practice*? Which experiences have been made with SEA in urban planning practice so far?
  - 1.5 Which seem to be the main problems of legal SEA implementation with particular regard to urban planning law and urban development projects?

- 1.6 Which are on the other hand the chances of SEA proceedings for urban development? Can you name or describe approaches or examples of „good practice“ concerning the integration of SEA into urban planning and vice versa?

## 2. Screening

SEAD provides in Art. 3 paragraph 5 three different regulation options to check if an SEA is necessary: Member States shall determine whether plans or programmes are likely to have significant environmental effects either through case-by-case examination or by specifying types of plans and programmes or by combining both approaches.

For this purpose Member States shall in all cases take into account relevant criteria set out in Annex II, in order to ensure that plans and programmes with likely significant effects on the environment are covered by the SEAD.

- 2.1 Which implementation model is currently favoured in your country? A case-by-case examination, a specification of types of plans and programmes or a combination of both approaches?

- 2.2 How do you judge the screening criteria set out in Annex II? Are they practicable?

## 3. SEA Proceedings

Art. 4-9 SEAD provide certain proceeding elements regarding „General obligations“ (Art. 4), the „Environmental report“ (Art. 5), „Consultations of authorities and the public“ (Art. 6), „Transboundary consultations“ (Art. 7) and „Decisionmaking, Information on the decision“ (Art. 8 and 9).

### 3.1 General obligations

- 3.1.1 Regarding Art. 4 paragraph 3: “Where plans and programmes form part of a hierarchy, Member States shall, with a view to avoiding duplication of the assessment, take into account the fact that the assessment will be carried out, in accordance with this Directive, at different levels of the hierarchy. For the purpose of, inter alia, avoiding duplication of assessment, Member States shall apply Article 5(2) and (3)”:

- 3.1.2 What is the relationship between SEA and Project-EIA? To what extent did the established thresholds within the Project-EIA set up a preliminary decision for the implementation of the SEA?

- 3.1.3 How are the procedures of different EA harmonized? How is SEA carried out within a planning hierarchy? Does your government plan to establish specific regulations in order to avoid the duplication of the assessment on different hierarchy levels?

### 3.2 Environmental report

- 3.2.1 What is your estimation at the information to be given in the report according to Article 5 paragraph 1 set out in Annex I? Is it complete and practicable?
- 3.2.2 How do you interpret the obligation to identify, describe and evaluate reasonable *alternatives* taking into account the objectives and the geographical scope of the plan or programme? Does this obligation include the assessment of the so-called „zero-alternative“ (with regard to Annex 1 (b): „the relevant aspects of the current state of the environment and the likely evolution thereof without implementation“)?

### 3.3 Consultations

- 3.3.1 Are there legal proposals or procedural ideas on how an *early and effective opportunity* will be given to the public and the authorities within appropriate time frames to express their opinion on the draft plan or programme and the accompanying environmental report before the adoption of the plan or programme (Art. 6 paragraph 2)? Which is in your opinion the suitable point of time for these consultations?
- 3.3.2 Are there legal proposals or ideas to specify and identify the „public“ to be consulted, „including the public affected or likely to be affected by, or having an interest in the decision-making subject to this Directive, including relevant non-governmental organisations, such as those promoting environmental protection and other organisations concerned“ (Art. 6 paragraph 4)?
- 3.3.3 Which legal approach is planned to fulfill the SEAD requirements for transboundary consultations in Art. 7, especially regarding consultations *before* the adoption of plans/programmes (paragraph 1) and the agreement on a reasonable time frame (paragraph 3)?

### 3.4 Decision-making

- 3.4.1 Are there regulations planned in order to guarantee that the environmental report prepared pursuant to Article 5, the opinions expressed pursuant to Article 6 and the results of any transboundary consultations entered into pursuant to Article 7 are taken into account during the preparation of the plan or programme and before its adoption or submission to the legislative procedure?
- 3.4.2 Which are the legal consequences for a plan (e.g. an urban development plan) if these aspects are not taken into account properly?

#### 4. Monitoring

- 4.1 Does SEAD implementation provide regulations in order to monitor the significant environmental effects of the implementation of plans and programmes (Art. 10 paragraph 1 SEAD)? Are there means to secure the quality of environmental reports?
- 4.2 Are there already existing monitoring arrangements in your country to be used with a view to avoiding duplication of monitoring of plans and programmes (Art. 10 paragraph 2 SEAD)?

#### 5. Relationship with other Community legislation

Does your Member State plan to provide regulations for coordinated or joint procedures (Art. 11 paragraph 2 SEAD) fulfilling the requirements of simultaneous obligations to carry out assessments of the effects on the environment from other Community legislation, such as Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds<sup>1</sup>, Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora<sup>2</sup>, or Directive 2000/60/EC of the European Parliament and the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy<sup>3</sup>?

#### 6. Relationship with ESPOO

The United Nations/Economic Commission for Europe Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo, 1991), which applies to both Member States and other States, stipulates the obligations of parties to assess the environmental impact of certain activities at an early stage of planning. The EIA Convention has entered into force on 10 September 1997. At the second meeting of the Parties to the Convention in Sofia on 26 and 27 February 2001, it was decided to prepare a legally binding protocol on strategic environmental assessment, possibly to be adopted on the occasion of the 5th Ministerial Conference 'Environment for Europe' on an extraordinary meeting of the Parties to the Convention, scheduled for May 2003 in Kiev, Ukraine. An „Ad hoc Working Group on the Protocol on Strategic Environmental Assessment“ is momentarily elaborating on the protocol.

How is the legal implementation of the SEAD harmonized with the UN/ECE process in your country? Are there „exceeding“ regulations from the Espoo-Protocol which should – for reasons of an economic legal approach – be integrated into the implementation process of the SEAD?

---

1 OJ L 103, 25.4.1979, p.1. Directive as last amended by Directive 97/49/EC (OJ L 223, 13.8.1997, p.9).

2 OJ L 206, 22.7.1992, p.7. Directive as last amended by Directive 97/62/EC (OJ L 305, 8.11.1997, p.42).

3 OJ L 327, 22.12.2000, p.1.

**7. European Network for Urban Development Law at the Interface to Environmental Law**

Which topics, aspects, experiences to be discussed on the second meeting in September in Berlin are you particularly interested in?

**8. Further important topics you like to mention**

## Fragebogen zur Umsetzung der Richtlinie über die Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP) in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

1. **Allgemeine Umsetzungsaspekte: Begriffsbestimmungen und Geltungsbereich der SUP im Recht der Mitgliedsstaaten**
  - 1.1 Wird die SUP-RL auf Bundes-, Landes- oder regionaler Ebene umgesetzt werden? Werden die Regelungen in die Planungs- und/oder Umweltgesetzgebung integriert werden?
  - 1.2 In Bezug auf die Verpflichtung, eine SUP für bestimmte Pläne und Programme vornehmen zu müssen:
    - 1.2.1 Welches sind die Pläne und Programme, die in den Bereichen Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird (Art. 3 Abs. 2a SUP-RL)?
    - 1.2.2 Welches sind die Pläne und Programme, bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Artikel 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG für erforderlich erachtet wird (Art. 3 Abs. 2b SUP-RL)? Welches sind die Pläne, die eine Umweltprüfung resp. ein „Screening“ erfordern?
    - 1.2.3 Bestehen Probleme mit der Definition von „Plänen und Programmen“ entsprechend Art. 2 Ziffer a SUP-RL oder ist es in jedem Fall eindeutig, ob bestehende Pläne und Programme unter diese Definition fallen oder nicht?
  - 1.3 Wird es in Ihrem Mitgliedsstaat Regelungen geben, die eine Umweltprüfung für Pläne und Programme, die die Nutzung *kleiner Gebiete* auf *lokaler Ebene* und geringfügige Änderungen betreffen, nur dann erforderlich machen, wenn diese Pläne voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (Art. 3 Abs. 3 SUP-RL)? Was ist nach Ihrer Konzeption die Größe eines „kleinen Gebiets“?
  - 1.4 Wie beurteilen Sie den Aufwand, eine SUP in der künftigen Stadtplanungspraxis durchzuführen? Welche Erfahrungen wurden mit der SUP in der Stadtplanungspraxis bereits gemacht?
  - 1.5 Was werden voraussichtlich die Hauptprobleme bei der rechtlichen Umsetzung des SUP sein, insbesondere im Hinblick auf Stadtplanungsrecht und Städtebauprojekte?
  - 1.6 Was sind auf der anderen Seite die Chancen des SUP-Verfahrens für die Stadtentwicklung? Können Sie Ansätze oder Best-Practice-Beispiele für eine besonders gelungene Integration der SUP in die Stadtplanung und umgekehrt nennen?

## 2. Screening

Die SUP-Richtlinie bietet in Artikel 3 Absatz 5 drei unterschiedliche Regelungsmöglichkeiten zur Feststellung einer SUP-Notwendigkeit an: Die Mitgliedsstaaten bestimmen entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze, ob Pläne oder Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

Zu diesem Zweck berücksichtigen die Mitgliedsstaaten in jedem Fall die einschlägigen Kriterien des Anhangs II, um sicherzustellen, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von der SUP-Richtlinie erfasst werden.

2.1 Welches Umsetzungsmodell wird in Ihrem Land zurzeit favorisiert? Die Einzelfallprüfung, die Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder eine Kombination dieser beiden Ansätze?

2.2 Wie beurteilen Sie die Screening-Kriterien des Anhangs II? Sind diese praktikabel?

## 3. SUP-Verfahren

Die Artikel 4-9 der SUP-RL sehen bestimmte Verfahrenselemente vor in Bezug auf „Allgemeine Verpflichtungen“ (Art. 4), den „Umweltbericht“ (Art. 5), „Konsultationen der Behörden und der Öffentlichkeit“ (Art. 6), „Grenzüberschreitende Konsultationen“ (Art. 7) und „Entscheidungsfindung, Bekanntgabe der Entscheidung“ (Art. 8 und 9).

### 3.1 Allgemeine Verpflichtungen

In Bezug auf Art. 4 Abs. 3: „Gehören Pläne und Programme zu einer Plan- oder Programmhierarchie, so berücksichtigen die Mitgliedsstaaten zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen die Tatsache, dass die Prüfung gemäß der vorliegenden Richtlinie auf verschiedenen Stufen dieser Hierarchie durchgeführt wird. Die Mitgliedsstaaten wenden, unter anderem zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen, Artikel 5 Absätze 2 und 3 an.“:

3.1.1 Was ist das Verhältnis von SUP und Projekt-UVP? In welchem Maße haben die durch die Projekt-UVP eingeführten Schwellenwerte bereits eine Vorab-Entscheidung für die Umsetzung der SUP getroffen?

3.1.2 Wie werden die Verfahren unterschiedlicher Umweltberichte aufeinander abgestimmt? Wie wird die SUP innerhalb einer Planhierarchie ausgeführt? Plant Ihre Regierung die Einführung spezieller Regelungen, um Mehrfachprüfungen auf verschiedenen Hierarchiestufen zu vermeiden?

### 3.2 Umweltbericht

- 3.2.1 Wie bewerten Sie die Informationen, die Artikel 5 Absatz 1 entsprechend im Umweltbericht gegeben werden müssen und Anhang I aufgelistet sind? Ist diese Auflistung vollständig und praktikabel?
- 3.2.2 Wie verstehen Sie die Verpflichtung, vernünftige *Alternativen*, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten? Schließt diese Verpflichtung die sogenannte „Null-Variante“ ein (bezogen auf Anhang I (b): „die relevanten Aspekte des derzeitigen Umweltzustands und dessen voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans oder Programms“)?

### 3.3 Konsultationen

- 3.3.1 Gibt es Gesetzesvorschläge oder Ideen, wie den Behörden und der Öffentlichkeit innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv die Gelegenheit gegeben werden kann, vor der Annahme des Plans oder Programms zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen (Art. 6 Abs. 2)? Was ist Ihrer Meinung nach der geeignete Zeitpunkt für diese Konsultationen?
- 3.3.2 Gibt es Gesetzesvorschläge oder Ideen zur Bestimmung und Identifizierung der zu beteiligenden Öffentlichkeit, einschließlich der Teile der Bevölkerung, 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 (Art. 6 Abs. 4)?
- 3.3.3 Welcher rechtliche Ansatz ist vorgesehen, um die Anforderungen der SUP-RL in Bezug auf die grenzüberschreitenden Konsultationen (Art. 7) zu erfüllen, insbesondere hinsichtlich der Konsultationen *vor* der Annahme des Plans/Programms (Abs. 1) und der Vereinbarung eines angemessenen Zeitrahmens (Abs. 3)?

### 3.4 Entscheidungsfindung

- 3.4.1 Sind Regelungen vorgesehen, die garantieren, dass der nach Artikel 5 erstellte Umweltbericht, die nach Artikel 6 abgegebenen Stellungnahmen und die Ergebnisse von nach Artikel 7 geführten grenzüberschreitenden Konsultationen bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans oder Programms oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden?
- 3.4.2 Welches sind die rechtlichen Konsequenzen für einen Plan (z.B. einen Bebauungsplan), wenn diese Aspekte nicht hinreichend berücksichtigt werden?

#### 4. Monitoring

- 4.1 Sieht die Implementation der SUP-RL Regelungen vor, die die Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme betrifft (Art. 10 Abs. 1 SUP-RL)? Stehen Instrumente zur Verfügung, die die Qualität des Umweltberichts sichern?
- 4.2 Bestehen bereits Monitoring-Vereinbarungen in Ihrem Land, die im Hinblick auf die Vermeidung von Mehrfachprüfungen von Plänen und Programmen genutzt werden (Art. 10 Abs. 2 SUP-RL)?

#### 5. Verhältnis zu anderen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften

Plant Ihr Mitgliedsstaat, für koordinierte oder gemeinsame Verfahren (Art. 11 Abs. 2) bei Plänen und Programmen, bei denen sich die Verpflichtung, eine Prüfung der Umweltauswirkungen durchzuführen sowohl aus dieser Richtlinie als auch aus anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ergibt, wie z.B. Richtlinie 79/409/EG der Kommission vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten<sup>4</sup>, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen<sup>5</sup>, oder Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik<sup>6</sup>?

#### 6. Verhältnis zur ESPOO-Konvention

Die Konvention der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UN/ECE) zur UVP im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention) von 1991, die sich sowohl an Mitgliedsstaaten der EU als auch andere Staaten wendet, fordert von den unterzeichnenden Parteien die Durchführung einer UVP für bestimmte Aktivitäten in einem frühen Planungsstadium. Die Konvention ist am 10. September 1997 in Kraft getreten. Bei der zweiten Gipfelkonferenz der Vertragspartner am 26. und 27. Februar 2001 in Sofia wurde entschieden, ein rechtlich verbindliches Protokoll zur SUP vorzubereiten, das nach Möglichkeit anlässlich der Fünften Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ bei einem außerordentlichen Treffen der Vertragspartner im Mai 2003 in Kiew verabschiedet werden soll. Eine Ad-Hoc-Arbeitsgruppe arbeitet zurzeit an diesem Protokoll.

Wie wird die rechtliche Umsetzung der SUP-RL mit dem Prozess der UN/ECE in Ihrem Land abgestimmt?

Gibt es „überschießende“ Regelungen im Espoo-Protokoll, die aus Gründen einer rationellen rechtlichen Umsetzung in den Umsetzungsprozess der SUP-RL integriert werden sollten?

4 ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1. Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/49/EG (ABl. L 223 vom 13.8.1997, S. 9).

5 ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7. Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/62/EG (ABl. L 305 vom 8.11.1997, S. 42).

6 ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

**7. Europäisches Netzwerk für Stadtplanungsrecht an der Schnittstelle zum Umweltrecht**

An der Diskussion welcher Themen, Aspekte, Erfahrungen sind Sie beim zweiten Treffen im September in Berlin besonders interessiert?

8. Weitere wichtige Themen, die Sie nennen möchten

Flyer

PlanNet Europe

Venue

Address

Technisches Institut für  
Plan- und Verkehrswesen  
Bundesstr. 22  
10717 Berlin

Organizer

 German Federal Ministry of Transport,  
Building and Housing

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und  
Wohnungswesen (BMVWB)  
Inichenstraße 44  
10115 Berlin

Contact



German Institute of Urban Affairs  
Deutsches Institut für Urbanistik (dlu)  
Stöberles 17, 10611 12  
10627 Berlin  
Internet: www.dlu.de

Contact persons

Dr. Stephan Jansen  
e-mail: jansen@dlu.de  
phone: +49 30 20-2900-290  
fax: +49 30 20-2900-241  
  
Franziska Fiedich  
e-mail: fiedich@dlu.de  
phone: +49 30 20-2900-245  
fax: +49 30 20-2900-269



How to get there

From **Regel Airport** by shuttle-bus X9 to 'Zoologischer Garten' and from there by subway U9 to 'Gendarmen-Platz' (direction Kottbuscher Platz).

From **Schönefeld Airport** by S-Bahn S9 to 'Zoologischer Garten' and from there by subway U9 to 'Gendarmen-Platz' (direction Kottbuscher Platz).

From **Tempelhof Airport** by subway U7 station 'Hardenbergplatz' to 'Märteplatz' (direction Alt-Tegel), from there by subway U7 to 'Hardenberg' (direction Kottbuscher Platz) and from there by subway U9 to 'Gendarmen-Platz' (direction 'Kottbuscher Platz').



Sept. 12th / 13th 2002 in Berlin

2nd European Planning Law  
Network Meeting  
Strategic Environmental Assessment  
and Urban Planning

Thursday, Sept. 12<sup>th</sup>

Friday, Sept. 13<sup>th</sup>

Urban development is more and more challenged by european regulation. As the influence of EU environmental law on urban planning is significantly rising the German Federal Ministry of Transport and Housing last year created a European Planning Law Network - PlanNet Europe - in order to improve communication between urban planning law experts from european ministries, practitioners from european cities and the European Commission. Based on this first kick-off meeting dealing with the implementation of EU directives on Environmental Impact Assessment, the workshop in exchange shall be continued this year and the network thereby tightened.

This year's topic will be the Strategic Environmental Assessment (SEA) according to the Council Directive on the Assessment of the Effects of certain Plans and Programmes on the Environment' (2001/42/EC). The discussion will focus on implementation approaches and first experiences with SEA in urban planning practice in the member states.

Again the conference aims at representatives from the EU member states who are responsible for urban development law working at the interface to EU environmental law and at urban planning practitioners and researchers from the EU member states. It is also the goal of this conference to continue and intensify the dialogue between European Commission, member states and urban planning practice regarding the harmonization between environmental standards and urban development.



14:00 ► **Welcomeing, Opening Remarks**

German Federal Ministry of Transport, Building and Housing (BMVBS)  
German Institute of Urban Affairs (GIU)

14:30 ► **EU Strategic Environmental Assessment Directive and Domestic Planning Law - Implementation in the Member States**

Approach of the Commission of Experts for the Implementation of the SEA Directive in Germany  
Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Hübner  
Humboldt University of Berlin

15:30 ► **Coffee Break**

16:00 ► **Implementation of SEA Directive in Belgium**

Kathien Debruyckere / Jan De Mulder  
Flemish Ministry of the Environment and Infrastructure

16:45 ► **Implementation of the SEA Directive in the United Kingdom**

Alan Gray, Office of the Deputy Prime Minister,  
Paul Wines, Swedish  
Risk Review - Sustainability Consultancy

17:30 ► **Discussion**

20:30 ► **Continuation of Discussions within an Evening Reception in Berlin-Altte (eastern city-center)**

9:30 ► **Implementation of SEA Directive in the Netherlands**

Kees-Janus Vogel, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment  
Implementation of SEA Directive in Sweden  
Sven Janderås, Ministry of the Environment

10:30 ► **Coffee Break**

11:50 ► **SEA and Urban Planning - The View of the European Commission**  
N.N.

12:30 ► **Lunch**

13:30 ► **Experiences with Strategic Environmental Assessment in Urban Planning Practice**

**Denmark**  
Poul Lorenzen, Planning and Environment Department, City of Odense  
**France**  
Elise Maruyau  
Urban Planning Department, City of Ann  
**Italy**  
Ariola Simonetti, Project Integrated Intervention Programs - Director, City of Milano

15:30 ► **Sweden**

Caroline Dahl, Department of Urban Planning, City of Helsingborg  
**Germany**  
Dr. Franz-Joachim Heyer, Head of Department Housing, Real Estate Management and Law, City of Rheine

16:30 ► **Final Discussion, Conclusions**

EM/SHW

- 17:30 ► **End of the Conference**



## Vorträge/Folien

*Prof. Ulrich Battis*

Approach of the Commission of Experts for the Implementation of the SEA Directive in Germany (Redemanuskript)

*Jan De Mulder / Katrien Debeuckelaere*

Implementation of the SEA Directive in Belgium (Powerpoint-Präsentation und Diagramm)

*Alan Gray / Paul Winter / Riki Therivel*

Implementation of the SEA Directive in the United Kingdom (Powerpoint-Präsentation)

*Kees-Justus Vogel*

Implementation of the SEA Directive in the Netherlands (Overhead-Folien und Redemanuskript)

*Sten Jerdenius*

Implementation of the SEA Directive in Sweden (Overhead-Folien)

*Poul Lorenzen*

Experiences with SEA in urban planning practice - City of Odense, Denmark (Redemanuskript)

*Elsa Martayan*

Experiences with SEA in urban planning practice - City of Paris, France (Powerpoint-Präsentation und Redemanuskript)

*Paolo Simonetti*

Experiences with SEA in urban planning practice - City of Milano, Italy (Powerpoint-Präsentation)

*Caroline Dahl*

Experiences with SEA in urban planning practice - City of Helsingborg, Sweden (Powerpoint-Präsentation)

*Dr. Heinz Janning*

Experiences with SEA in urban planning practice - City of Rheine, Germany (Overhead-Folien und Redemanuskript)

*Tanja Sipphola-Alho - City of Helsinki, Finland*

Spontaner Kurzbeitrag zur Umsetzung der... in Finland (Overhead-Folien)

*Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis*

### **Approach of the Commission of Experts for the Implementation of the SEA Directive in Germany**

Es ist mir eine Ehre und ein Vergnügen, das Eröffnungsreferat halten zu dürfen.

Erlauben Sie mir bitte, daß ich als erstes einige kurze allgemeine Bemerkungen zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht am Beispiel des Umwelt- und Planungsrechts machen werde. Als zweites werde ich die Sicht der Vorgaben der Plan-UVP-Richtlinie vorstellen, auf die sich die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eingesetzte unabhängige Expertenkommission sich verständigt hat. Als drittes werde ich die Empfehlungen der Kommission für die Umsetzung der Plan-UVP vorstellen.

Die Empfehlungen sind dem Minister im August von der Kommission überreicht worden. Ich sollte anfügen, daß ich der Kommission als geschäftsführendes Mitglied angehört habe.

Zum Schluß werde ich viertens kurz gesondert auf die Fragen 5 und 6 des Fragebogens eingehen.

#### **I.**

1. Schon *Walter Hallstein*, der erste Präsident der Europäischen Kommission, hat die Europäische Gemeinschaft programmatisch als europäische Rechtsgemeinschaft bezeichnet. Artikel 41 der Charta der Grundrechte der EU garantiert das Recht auf eine gute Verwaltung, und ist damit das Bestehen dieser Rechtsgemeinschaft gestützt. So wie der Prozeß der Konstitutionalisierung der nationalen Rechtsordnungen die westeuropäische Rechtsentwicklung im 19. und im 20. Jh. bestimmt hat, so wird künftig die Europäisierung der nationalen Rechtsordnungen ganz Europa prägen. In den Beitrittsländern zur EU vollzieht sich dieser Prozeß im Zuge der Vorbereitung ihrer Aufnahme gegenwärtig bewußter als in den jetzigen westlichen Mitgliedstaaten.

Die Europäisierung der nationalen Verwaltungsrechte ist eingebunden in den Prozeß der europäischen Verfassungsentwicklung. Die europäische Grundrechte-Charta ist ein Eckstein für den weiteren Ausbau einer gestuften europäischen Verfassung, bestehend aus einer europäischen Verfassungsebene und den jeweiligen nationalen Verfassungsebenen.

Die Europäisierung der nationalen Rechtsordnungen vollzieht sich nicht konfliktfrei. Trotz der Erfolge der Komitologie, also dem supranationalen Instrument der Europäischen Kommission, zur Implementation des Gemeinschaftsrechts sind Konflikte beim Zusammenstoß unterschiedlicher Rechtsordnungen mehr oder weniger unvermeidlich. Im Umwelt- und Planungsrecht zeigen sich angesichts der Geschwindigkeit und Intensität der Veränderungen, die vom Gemeinschaftsrecht gefordert werden, Systembrüche und Reibungsverluste besonders anschaulich. Sie entstehen insbesondere in den Rechtsgebieten, die dogmatisch gefestigte „Systeme“ und/oder eine lange Tradition haben.

Die Umsetzung solcher europäischen Richtlinien, die mehr angloamerikanisch als kontinentaleuropäisch geprägt sind, bereiten dem Gesetzgeber und der Exekutive in Deutschland erhebliche Schwierigkeiten.

2. Das Europäische Umweltrecht verfolgt, gestützt auf den Nachhaltigkeitsgrundsatz, einen ausgeprägt integrativen und ergebnisorientierten Ansatz. Dadurch ist es in mancher Hinsicht dem vielfach zerklüfteten deutschen Umwelt- und Planungsrecht überlegen. Es ist schlicht moderner. Dies gilt selbst dann, wenn man konstatiert, daß die deutsche Systematik sicherlich entwickelter ist und die EU-Richtlinien oft darunter leiden, daß die als diplomatische Formelkompromisse nur schwer in nationales Recht umgesetzt werden können, das von Verwaltung und Bürgern verstanden und verfolgt werden kann. Gerade das EU-Umweltrecht ist stark fachgeprägt. Es wird nicht dem vorherrschenden deutschen Verständnis entsprechend von Juristen für Juristen gemacht, sondern von Umweltexperten für Umweltexperten. Aber all das ändert nichts daran, daß die effektive Umsetzung dieses Rechts vom EuGH nachträglich überwacht wird.
3. Die UVP ist aus den USA kommend bereits zu Beginn der 70er Jahre in Deutschland auf nationaler Ebene diskutiert worden, konnte sich damals aber nicht durchsetzen. Als die Projekt-UP-Richtlinie 85/337 die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten gemeinschaftsrechtlich vorschrieb, hat die deutsche Gesetzgebung, gestützt von der ganz überwiegenden exekutivischen Praxis, lange Jahre gegenüber dem neuen Rechtsinstitut eine Verweigerungs-, zumindest aber eine Minimierungsstrategie verfolgt. Durchaus symptomatisch war die Äußerung von Spitzenbeamten mit dem Tenor, all das, was die UVP-Richtlinie verlangt, werde in Deutschland seit jeher besser praktiziert. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat die deutsche Linie eher gestützt, das traditionelle Planungsverfahren gegen die gemeinschaftsrechtliche Neuerung abzuschirmen. Auf Dauer ist eine solche Position angesichts des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts natürlich nicht zu halten. Erst das am 27.7.2001 verabschiedete Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer Richtlinien zum Umweltschutz macht seinen Frieden mit der verfahrensrechtlich geprägten Umweltverträglichkeitsprüfung. In diesem Gesetz werden auch die auf Öffentlichkeit und Partizipation, also wiederum auf genuines Verfahrensrecht setzenden gemeinschaftsrechtlichen, angloamerikanisch geprägten Impulse bereitwillig aufgenommen.
4. Die Praxisuntersuchung von *Schmidt-Eichstaedt* zur „Umsetzung der europarechtlichen Umweltverträglichkeitsrichtlinien in das Planungsrecht“<sup>7</sup> verdeutlicht zudem ein weiteres allgemeines Phänomen. Mitgliedstaaten, die ein weniger filigran entwickeltes und tief gestaffeltes öffentliches Planungsrecht besitzen, wie z.B. in Großbritannien, tun sich sehr viel leichter damit, das Gemeinschaftsrecht in nationales Recht zu übernehmen. Nur ein vorhandenes System entwickelt Vermeidungsstrategien. Hinzu kommt eine weitere Besonderheit. Es drängt sich der Eindruck auf, daß indem durch die Konkurrenz von Landes- und Bundesbürokratien geprägten Bundesstaat Deutschland die Umsetzung aufgrund der komplizierten Kompetenzverteilung zum einen länger dauert, vor allem aber oft sehr viel gründlicher und prinzipieller ausfällt als

---

<sup>7</sup> Untersuchung zur Umsetzung der UVP-Richtlinie in Europa 2000.

anderswo. Dahinter steht zu einem guten Teil auch die Verteidigungshaltung von festgefügtten Verwaltungsgebieten, die ihren Kompetenzbereich und ihre spezifischen Verfahren bewahren wollen. Kompetenzfragen sind Machtfragen.

5. Einen eher pragmatischen Umgang mit den UVP-Richtlinien verfolgt z.B. Griechenland. Im griechischen Bericht zur genannten Studie zu den Umweltauswirkungen von Programmen und Plänen zeigt sich, daß das Verfahren des Standortvorbescheids von Anbeginn an eine Art von Scoping- und Screening-Verfahren bei Projekten der Kategorie A verfolgt, wie auch, daß bei nahezu allen Projekten und Aktivitäten der Anhänge 1 und 2 der Richtlinie 97/11/EG die Umweltverträglichkeitsprüfung obligatorisch ist, und zwar bevor offiziell eine Institution für die Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen kreiert worden war. Die Studie resümiert: „Die in Griechenland bestehende Problematik hinsichtlich der Institution der Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen betrifft Fragen ihrer praktischen Umsetzung.“ Diese ist – anders als die gesetzliche Umsetzung – von der Europäischen Kommission ungleich schwieriger zu überwachen. Eine Überwachung ist aber nicht ausgeschlossen, wie die erstmalige Verhängung von Zwangsgeldern im Fall der Deponie Wildbach Kouroupitos zeigt.<sup>8</sup>
6. Anhand von Frankreich und Deutschland, also zwei Staaten mit hoch entwickeltem Verwaltungsrecht kontinentaleuropäischer Prägung, läßt sich ein weiterer Unterschied der praktischen Umsetzung der UVP-Richtlinie belegen. Bestimmend ist das unterschiedliche Konzept der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Das französische Konzept mit einer eher großzügigen Anerkennung der Klagebefugnis, einer intensiven Verfahrenskontrolle bei erheblichem behördlichen Entscheidungsspielraum unterscheidet sich deutlich vom deutschen Konzept der hohen Anforderungen an die Klagebefugnis, der intensiven Kontrolle der materiellen Entscheidung und der geringen Bedeutung des Verfahrensrechts. Da die UVP nun einem Verfahrensrecht ist, spielt sie in Deutschland eine geringere Rolle als in Frankreich.
7. Daß die Umsetzungsprobleme nicht auf die genannten Länder beschränkt sind, zeigt die Fülle der Entscheidungen, die der Europäische Gerichtshof gegen andere Mitgliedstaaten, wie Spanien, Belgien, Österreich, Italien, Niederlande, anläßlich der Umsetzung der UVP-Richtlinie erlassen hat.

Es wäre schön, wenn unsere Tagung mit beitrüge, daß die Bilanz der Umsetzung der Plan-UV-Richtlinie deutlich positiver ausfallen wird.

## II.

1. Nun stichwortartig zu den Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie, wie sie sich in der Sicht der Expertenkommission darstellen.

Beim Screening gem. Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL handelt es sich um eine Einzelfallprüfung zur Entscheidung über die UP-Pflichtigkeit. Kriterium sind voraussichtliche erhebliche Umweltauswirkungen (vgl. Anhang II Plan-UP-RL). Die Plan-UP-Richtlinie nennt als Gegenstand des Screening Pläne und Programme, die kleine Gebiete auf lokaler Ebene erfassen oder nicht vom Katalog des Art. 3 Abs. 2 Plan-UP-RL erfaßt

---

<sup>8</sup> Rs. C-387/97.

sind, aber dennoch Umweltrelevanz aufweisen. In diesen Fällen kann die UP-Pflichtigkeit von Plänen/Programmen anstelle eines Screening auch abstrakt-generell festgelegt werden („Artfestlegung“) durch Gesetz.

Das Screening sieht verschiedene Verfahrensschritte vor. Nach Art. 3 Abs. 6 Plan-UP-RL sind die betroffenen Behörden zu konsultieren. Dabei läßt es die Plan-UP-Richtlinie zu, daß die Behörden zur kombinierten – Screening und Scoping verbindenden – Stellungnahme aufgefordert werden. Die Behördenbeteiligung muß zweimal erfolgen, nicht aber die Öffentlichkeitsbeteiligung. Im Interesse der Publizität sind die Schlußfolgerungen des Screening der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Das umfaßt im negativen Fall – falls keine UP durchgeführt wird – die hierfür maßgeblichen Gründe (Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL). Der Zeitpunkt des Screening ist durch die UP-RL nicht konkret fixiert.

2. Zweck des Scoping ist die Festlegung von Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung (Art. 5 Abs. 4 Plan-UP-RL). Es enthält folgende Verfahrensschritte. An erster Stelle ist die Beteiligung der betroffenen Behörden zu nennen (Art. 5 Abs. 4 Plan-UP-RL). Der Zeitpunkt für das Scoping ist durch die Plan-UP-Richtlinie nicht konkret fixiert. Die Beteiligung der betroffenen Behörden kann mit der Behördenbeteiligung des Screening integriert werden. Konzeptionell sind Screening und Scoping getrennte Institute. Die aus Gründen der Effizienz und der Praktikabilität empfehlenswerte Zusammenfassung beider Verfahrensschritte ist damit aber keineswegs ausgeschlossen, sondern richtlinienrechtlich zulässig. Weder Art. 3 Abs. 6 Plan-UP-RL noch Art. 5 fordert separate, sukzessive Verfahrenselemente.
3. Die Frage einer fakultativen Hinzuziehung der Öffentlichkeit zum Scoping wird durch die Plan-UP-Richtlinie offengelassen. Eine solche Beteiligung ist somit zulässig, aber nicht geboten.

Im Anschluß and das „Vorverfahren“ (Planungsphase I = frühzeitige Öffentlichkeits- bzw. Behördenbeteiligung) erfolgt das Auslegungsverfahren auf der Grundlage des Offenlegungsbeschlusses (Planungsphase II). Planentwurf und Entwurf der Begründung (incl. des ersten Entwurfs des Umweltberichts) sind Gegenstand der Offenlegung. Es geht um die „Konsultation“ vor der Plan-Entscheidung. Die Plan-UP-Richtlinie sieht folgende für die Offenlegungsphase relevante Verfahrensschritte vor. Zunächst erfolgt die Stellungnahme von Behörden sowie der Öffentlichkeit (Art. 6 Abs. 1 PlanUP-RL). Dem Effektivitätsgebot – Art. 6 Abs. 2 Plan-UP-RL verlangt eine „effektive Gelegenheit ..., Stellung zu nehmen“ – ist genügt.

Nach Art. 6 Abs. 2 Plan-UP-RL sind für Stellungnahmen ausreichend bemessene Fristen vorzusehen.

Bei der Einbeziehung der „Öffentlichkeit“ hat der Umsetzungsgesetzgeber gem. Art. 6 Abs. 4 Plan-UP-RL einen weiten Spielraum. Er kann sich insbesondere – richtlinienkonform – zur Betroffenen- oder Interessentenbeteiligung sowie auch zur Einbeziehung von Nicht-Regierungsorganisationen entschließen. Auch zur Regelung von Einzelheiten der Information und Konsultation beläßt Art. 6 Abs. 5 Plan-UP-RL den Mitgliedstaaten Ausgestaltungsspielraum.

4. Art. 7 Plan-UP-RL enthält Vorgaben für den Fall grenzüberschreitender Auswirkungen von Plänen und Programmen. Dabei ist allein eine grenzüberschreitende Beteiligung im Hinblick auf EU-Mitgliedstaaten vorgesehen. Der verfahrensrechtliche Ablauf sieht so aus, daß die Übermittlung einer Kopie der Entwurfsunterlagen an den anderen Mitgliedstaat vor der Annahme des Plans oder des Programms erfolgt (Art. 7 Abs. 1 Plan-UP-RL). Auf Wunsch des Mitgliedstaates kommt es zu Konsultationen, wobei die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung vor der Entscheidung sichergestellt wird.

Gegenstand des Umweltberichts sind gem. Art. 5 Abs. 1 Plan-UP-RL voraussichtliche erhebliche Umweltauswirkungen sowie vernünftige Alternativen. Einen Katalog – ggf. auch eine Prüfreihe – für die mitzuteilenden Informationen enthält Anhang I Plan-UP-RL. So sind erforderliche Informationen über planrelevante Ziele des Umweltschutzes, die auf internationaler oder gemeinschaftsrechtlicher Ebene festgelegt sind, darzulegen. Dies können indes nur förmlich festgelegte Ziele sein. Art. 5 Abs. 1 Plan-UP-RL sieht die Erfassung der Umweltauswirkungen in den Verfahrensschritten „Ermitteln – Beschreiben – Bewerten“ vor.

5. Art. 4 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2 Plan-UP-RL sehen die Vermeidung von Mehrfachprüfungen vor.
6. Nach Art. 8 Plan-UP-RL sind bei der Entscheidung der Umweltbericht sowie die Stellungnahmen der beteiligten Behörden und der Öffentlichkeit sowie etwaige „grenzüberschreitende Konsultationen“ zu berücksichtigen.

Art. 9 Plan-UP-RL nennt Vorgaben für die Bekanntgabe der Entscheidung gegenüber Behörden, Öffentlichkeit und konsultiertem Mitgliedstaat. Dabei sind Plan/Programm, zusammenfassende Umwelterklärung und Maßnahmen zur Überwachung zugänglich zu machen. Die „zusammenfassende Erklärung“ (Art. 9 Abs. 1 lit. b Plan-UP-RL) muß nicht in Form eines separaten Dokuments erfolgen. Art. 10 Abs. 1 der Plan-UP-RL legt fest, daß die Mitgliedstaaten die erheblichen Auswirkungen der Durchführung von Plänen und Programmen auf die Umwelt zu überwachen haben – Monitoring.

7. Art. 10 Plan-UP-RL bestimmt, daß die Mitgliedstaaten die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt überwachen. Um Doppelarbeit bei dieser Überwachung zu vermeiden, können bestehende Überwachungsmechanismen angewandt werden. Gemäß Anhang I Buchst. I der Plan-UP-Richtlinie sind die geplanten Maßnahmen zur Überwachung im Umweltbericht darzustellen. Zu Sinn und Zweck des Monitoring führt Art. 10 Plan-UP-RL aus, daß die Überwachung dazu dienen soll, um unter anderem frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen zu ermitteln und um in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.
8. Nach Art. 12 Abs. 2 der Plan-UP-RL haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, „daß die Umweltberichte von ausreichender Qualität sind und die Anforderungen dieser Richtlinie zu erfüllen“.

## III.

1. Die Grundkonzeption der unabhängigen Expertenkommission besteht darin, die 1998 in § 1a BauGB modellhaft eingeleitete programmatische Öffnung des Rechts der Bauleitplanung gegenüber den umweltrechtlichen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts nach dem Zwischenschritt des Artikelgesetzes vom 27. Juli 2001 durch Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie konsequent fortzusetzen. Das Recht der Bauleitplanung ist aufgrund seiner verfahrensgeprägten, partizipationsoffenen und integrativen Struktur in besonderem Maße anschlussfähig an das Gemeinschaftsrecht. Durch den Ausbau eines ökologisch orientierten Verfahrensrechts kann das Recht der Bauleitplanung einen weiteren Beitrag zur Europäisierung des deutschen Verwaltungsrechts leisten bei Wahrung einer der wichtigsten identitätsstiftenden (Art. 6 Abs. 3 EUV) mitgliedstaatlichen Besonderheit, der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG).

Die Vorschläge der Kommission zielen darauf, vermittels einer Integration der umweltschützenden gemeinschaftsrechtlichen Verfahrensvorgaben in das Verfahren der Bauleitplanung,

- a. das deutsche Recht mit dem Konzept der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben strukturell und nicht nur formal zu harmonisieren,
  - b. Umweltschutz und Bauleitplanung durch den Einsatz der Umweltprüfung als einheitliches Trägerverfahren für UVP, FFH und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zu optimieren (vgl. auch Plan-UP-RL, Vorb. Nrn. 5, 9),
  - c. Verfahrensvereinfachungen durch Abschichtungsmöglichkeiten und die Vermeidung von Doppelprüfungen zu erreichen und
  - d. das Verfahren zu stärken, um dadurch die Bestandssicherheit städtebaulicher Pläne und Satzungen insbesondere anlässlich gerichtlicher Überprüfung zu erhöhen.
2. Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es keiner neuen Verfahren. Vielmehr sind die bauplanerisch relevanten Umweltverfahren im BauGB zu bündeln und in das vorhandene Verfahren der Bauleitplanung sachgerecht einzupassen. Durch die Ausgestaltung der in die Bauleitplanung als unselbständiger Verfahrensteil integrierten UP als Regelverfahren für alle Umweltbelange sind Verfahrensvereinfachungen zu erreichen. Zu diesem Zweck sind auch durch Abschichtungen auf höherstufige Gesamtplanungen der Raumordnung oder auf die Stufe der Zulassung von Vorhaben Doppelprüfungen zu vermeiden. Die strukturelle Harmonisierung des Konzepts der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben mit dem bestehenden deutschen Rechtssystem soll Redundanzen und Dysfunktionalitäten zwischen den z.T. aus unterschiedlichen Rechtskulturen stammenden Gemeinschaftsrecht und dem deutschen Recht abbauen und vermeiden. Zugleich wird dadurch ein gangbarer Weg zum Abbau von Übernormierung geschaffen.

Obwohl die Anforderungen der Projekt-UP-Richtlinie und die der Plan-UP-Richtlinie nicht ganz deckungsgleich sind, läßt sich ein einheitliches Umweltprüfungsverfahren für die Bauleitplanung entwickeln, das den Anforderungen beider Richtlinien entspricht. Eine derartige Integration der Projekt-UP bei Bebauungsplänen ist einer Ent-

flechtung von Bauleitplanung und Projekt-UP durch deren Zurückstufung auf die Genehmigungsebene vorzuziehen.

Die Intensität der jeweiligen Umweltprüfung im Bauleitplanverfahren wird abhängen von dem unterschiedlichen Konkretisierungsgrad der verschiedenen Pläne (Flächennutzungsplan, Angebotsbebauungsplan, Projektbebauungsplan, vorhabenbezogener Bauungsplan, planfeststellungsersetzender Bauungsplan) und vom Ausmaß der möglichen Umweltbeeinträchtigungen.

Die Grenze zwischen Plan-UP und Projekt-UP ist ohnehin heute schon bei Industriezonen und Städtebauprojekten fließend. Daß die Verpflichtung zur Durchführung der Umweltprüfung im Bauleitplanverfahren sich aus den Aspekten sowohl der Plan-UP als auch der Projekt-UP ergeben kann, könnte im jetzigen § 1a Abs. 2 Nr. 3 BauGB ausdrücklich klargestellt werden, wenn man sich nicht mit dem Hinweis auf die UP-Pflichtigkeit nach dem UVPG begnügen will.

3. Die Umweltprüfung kann so in das Bauleitplanverfahren integriert werden, daß dieses nicht erschwert, sondern vielmehr im Hinblick auf die ohnehin notwendige Abwägung optimiert wird. Deshalb hat die Expertenkommission eine grundsätzliche UP-Pflichtigkeit aller Bauleitplanverfahren vorgeschlagen. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie und der Projekt-UP-Richtlinie zum Ob einer Umweltprüfung sind also in der Weise umzusetzen, daß beim Flächennutzungsplan und bei allen Bauungsplänen einschließlich ihrer Änderungen und Ergänzungen grundsätzlich eine Umweltprüfung durchzuführen ist, die den Anforderungen beider Richtlinien entspricht.
4. Als erste Ausnahme kann gem. Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL abschließend eine abstrakt-generelle „Artfestlegung“ erfolgen. Diese könnte lauten:

Werden durch die Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans die Grundzüge der Planung oder wird durch die Aufstellung eines Bauungsplans in einem Gebiet nach § 34 BauGB die Eigenart der näheren Umgebung nicht berührt, so kann die Gemeinde hierzu das vereinfachte Verfahren anwenden, soweit

- a. eine Zulässigkeit von Vorhaben im Sinne der Anlage I zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht begründet wird,
  - b. keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteile der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes bestehen und
  - c. offensichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind.
5. Die Kommission gibt zu erwägen durch eine zweite Ausnahme die Gemeinden gesetzlich zu ermächtigen, ausnahmsweise vom Regelfall abzuweichen, und zwar wenn offensichtlich keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen zu besorgen sind. Ein derartiger Verzicht ist allerdings bei Bauungsplänen für Vorhaben nicht möglich, bei denen gem. Anlage I zum UVPG eine UVP zwingend durchzuführen ist.

Der Feststellung, daß keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen zu besorgen sind und daher auf eine entsprechende Umweltprüfung verzichtet werden kann,

muß eine Vorprüfung (Screening) einschließlich der Behördenbeteiligung vorausgehen.

Die Expertenkommission hat letztlich offengelassen, ob diese zweite Ausnahme wirklich sinnvoll ist. Diese Frage soll im Gesetzgebungsverfahren und insbesondere in Planspielen durch Rückkopplungen mit der kommunalen Praxis geklärt werden.

6. Bei weiteren städtebaulichen Satzungen, wie denen nach § 34 und § 35 BauGB, der Entwicklungssatzung (§ 165 BauGB) und der Sanierungssatzung (§ 142 BauGB), ist hinsichtlich der UP-Pflichtigkeit zu differenzieren. Nicht alle diese Satzungen sind Pläne und Programme i.S. von Art. 2a Plan-UP-RL. Die Satzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 BauGB hat rein klarstellenden Charakter. Sie fällt daher nicht unter die Pläne und Programme des Art. 3 Abs. 2 Plan-UP-RL. Da durch sie auch nicht der Rahmen für die Genehmigung von Projekten gesetzt wird, erst recht nicht von Projekten, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, können sie auch nicht den Plänen und Programmen des Art. 3 Abs. 4 Plan-UP-RL zugeordnet werden.

Satzungen gem. § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB (Entwicklungssatzung), § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB (Einbeziehungs- oder Ergänzungssatzung) und § 35 Abs. 6 BauGB (Außenbereichssatzungen) sind Pläne und Programme i.S. von Art. 2a Plan-UP-RL. Sie unterfallen damit regelmäßig der UP-Pflicht. Da nicht auszuschließen ist, daß in Einzelfällen keine erheblichen Umweltauswirkungen durch die Satzungen zu erwarten sind, können auch sie in die vorgeschlagene Ermächtigung der Gemeinden einbezogen werden, wonach ausnahmsweise vom Regelfall bei Pflicht zum Screening einschließlich der Behördenbeteiligung und der Bekanntgabe unter Berücksichtigung der Anlage II der Plan-UP-RL abgewichen werden kann.

Weder die Entwicklungssatzung, noch die Sanierungssatzung enthält programmatische oder planerische Aussagen über die künftige Nutzung des Gebiets. In bebauungsrechtlicher Hinsicht schafft sie noch keinerlei Rechtsposition. Insbesondere setzt sie keinen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten irgendwelcher Art. Beide Satzungen sind daher nicht Plan-UP-pflichtig.

7. Eine UP-Pflicht für informelle Planungen, etwa nach § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB besteht nicht. Unter dem Begriff des „Plans“ nach Art. 2 Plan-UP-RL fallen nur diejenigen Pläne, die aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Das heißt bei ihrer Erstellung sind rechtlich normierte Formen und Verfahren einzuhalten. Das ist bei den informellen Planungen, die lediglich als Abwägungsmaterial dienen, nicht der Fall.
8. Entsprechend den Vorgaben der Richtlinie sind bei den Umweltprüfungen auf den verschiedenen Ebenen durch Abschichtungen nach Maßgabe des materiellen Rechts unnötige Doppelprüfungen zu vermeiden. Dies ist sowohl auf der Ebene des Flächennutzungsplans (abschichtende Wirkung der Bebauungspläne möglich, als auch auf der Ebene der Raumordnung (Raumordnungspläne, abschichtende Wirkung für Flächennutzungspläne).
9. Die Abschichtungsproblematik stellt sich noch schärfer für die Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Zulassung von Vorhaben. Die Expertenkommission hält es für notwendig, eine UVP für die meisten bauplanungsrechtlichen Vorhaben nach Anlage

I Nr. 18 zur UVPG sowohl im Bebauungsplanverfahren als auch im nachfolgenden Zulassungsverfahren vorzusehen. Als Folge der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben müssen die Länder für die UVP-pflichtigen Vorhaben ein Verfahren einführen, das den Anforderungen der Projekt-UP-Richtlinie entspricht. Zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen sollte vorgeschrieben werden, daß die UVP im nachfolgenden Zulassungsverfahren auch zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens zu beschränken ist.

10. Die Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie sollte als Chance genutzt werden, das deutsche Rechtssystem mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben strukturell zu harmonisieren. Hiermit ist ein Wechsel vom nationalen System der materiellen Richtigkeit hin zum europäischen System eines ordnungsgemäßen Verfahrens gemeint. Das Gemeinschaftsrecht geht davon aus, daß die Einhaltung des Verfahrens in der Regel die Gewähr dafür bietet, daß das von der Umweltpolitik der Gemeinschaft angestrebte hohe Schutzniveau erreicht wird – Vermutung für die materielle Richtigkeit des Plans. Die Expertenkommission hält es daher für geboten, bei der Plan-UP-Richtlinie die Vorschriften zur Planerhaltung (§ 214 bis § 216 BauGB) einzubeziehen.

Die Integration gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensvorgaben in das Bundesbaurecht darf nicht zu weiteren differenzierenden Regelungen bei der Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern führen. Sie sollte vielmehr Anlaß sein, die bisherige Kasuistik auf die sie tragenden Prinzipien zurückzuführen und damit das Recht der Planerhaltung zu vereinfachen und überschaubarer zu gestalten.

Die bisher nur für Behörden geltende Regelung zur bauplanungsrechtlichen Präklusion bei verspätet vorgebrachten Anregungen sollte für private Einwendungen ausdrücklich in § 3 BauGB verankert und insgesamt verdeutlicht werden.

11. Zuständig für das Monitoring sollten die Gemeinden als Träger der Bauleitverfahren und der kommunalen Planungshoheit sein. Sie sind nicht nur für die Aufstellung der Bauleitpläne, sondern nach § 2 Abs. 4 BauGB auch für deren Änderung, Ergänzung oder Aufhebung zuständig. Allein sie sind daher in der Lage, als Ergebnis eines Monitoring geeignete Abhilfemaßnahmen in Form einer Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Plans zu ergreifen.

Die Expertenkommission spricht sich daher dafür aus, den nationalen Gestaltungsraum („Wie“ eines Monitoring) bezogen auf die Bauleitplanung voll an die Gemeinden weiterzureichen. Diese sollen Erfahrungen mit dem Instrument sammeln können und dabei nicht durch gesetzliche Vorgaben eingeengt werden. Die Gemeinden sollen in diesem Rahmen u.a. selbst entscheiden, zu welchem Zeitpunkt das Monitoring stattfinden soll, ob sie die Überwachung anhand eines Indikatorensystems durchführen, die Überwachung mehrerer räumlich zusammenhängender Bebauungspläne zusammenfassen oder die Überwachung der einzelnen Pläne in ein kommunales Umweltinformationssystem integrieren.

Zur Entlastung der Gemeinden und zur Vermeidung von Doppelarbeit empfiehlt die Expertenkommission ferner, die beteiligten Behörden gesetzlich zu verpflichten, die Kommunen auf solche unvorhergesehenen Auswirkungen auf die Umwelt hinzuweisen, von denen sie aufgrund ihrer spezifischen Erfassungsmechanismen

(BImSchG, WHG, BNatSchG) etc.) Kenntnis erlangen. Möglich erscheint auch eine Einbeziehung von Nicht-Regierungsorganisationen.

12. In Deutschland gibt es bisher kein formalisiertes System, das vorrangig die Qualität der Umweltberichte sicherstellen soll. Die Qualitätssicherung erfolgt vielmehr indirekt durch ein Bündel von Einzelregelungen, die über die europarechtlichen Anforderungen an die UVP/UP hinausgehen, z.B. Genehmigung der Flächennutzungspläne einschließlich der Änderungen und der nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungspläne, Normenkontrolle nach § 47 VwGO und Inzidentenprüfung von Plänen bei Klagen gegen Baugenehmigungen, die insbesondere durch die von der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an die Abwägung, insbesondere durch die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials gesteuert werden. Die Expertenkommission hält es nicht für sinnvoll, für Bauleitpläne ein gesondertes Instrument der Qualitätssicherung zu schaffen. Vielmehr sollte das Instrument für alle der Plan-UP-Richtlinie unterfallenden Pläne und Programme identisch sein. Geboten sind allgemeine Regelungen, z.B. in Form von Verwaltungsvorschriften zur Aufstellung und zum Inhalt von Umweltberichten. Durch die von der Expertenkommission vorgeschlagene Revisionsklausel zur periodischen Überprüfung des Flächennutzungsplans wird die Qualitätssicherung künftig weiter verbessert.

#### IV.

Abschließend noch kurz zu den Fragen 5 und 6 des Fragebogens, und zwar aus der Perspektive des gastgebenden Ministeriums.

##### *1. Relationship with other Community legislation (Question 5)*

For the implementation of the SEA-Directive in the field of land-use planning, the Federal Ministry of Building, Transport and Housing has decided for an integrative approach. The different procedures and obligations taking account of environmental matters in the land-use planning on a local level shall be coordinated into one joint procedure. The SEA-procedure shall serve as a basis for this, as the information to be provided according to Annex I of the directive and the subsequent assessment of this information covers a great part of the environmental considerations required by other environmental legislation on Community as well as on national level.

As the first example, this new, integrative procedure shall cover the obligations under the EIA-directive, as far as local land-use planning is concerned.

According to the German system of implementation of the EIA directive, the environmental impact of certain projects, as far as they chiefly result from the choice and scale of the location, is assessed already on the level of the local land-use planning. This concerns particularly industrial zones, urban development projects and certain tourism and leisure facilities.

The information to be given in the environmental report and the assessment procedure according to the EIA-directive ist not identical with those according to the SEA-Directive, but largely similar, so that in the implementation of the SEA-Directive, only little additional assessment will be necessary to cover the EIA requirements concerned as well.

This only applies, of course, as far as the strategic decision about land-use is concerned. It will not cover the environmental effects of the projects that arise from their technical aspects, so that a project may still require an additional EIA in a second stage as part of the approval procedure of the concrete project (f.e. under immission control law).

As the second example, the environmental information to be collected and assessed under the SEA-Directive also covers the considerations required by the Directive on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora and the Directive on the conservation of wild birds.

According to Annex I of the SEA-Directive, information has to be provided not only on the likely significant effects on biodiversity, fauna, flora etc. (Annex I lit. f) – which would already include natural habitats and wild birds – but also on the existing environmental problems which are relevant to the plan or programme including, in particular, those relating to any areas of a particular environmental importance, such as designated pursuant to Directives 79/409/EEC and 92/43/EEC. Thus, the assessment-procedure of these directives can be easily harmonised.

It has to be pointed out, however, that the SEA-Directive is a procedural one. The environmental report and the results of the consultations have to be taken into account during the preparation and before the adoption of the plan or programme, but there are no binding rules against the taking of a certain decision, as there are in case of the Directives on the conservation of natural habitats and on wild birds. Thus, when creating a joint procedure, there have to be special substantive consequences as far as the areas designated in these two directives are concerned.

As a last example, the obligations in regard to mitigation measures according to German national law shall also be incorporated into this new integrated procedure of environmental assessment in the local land-use planning.

In this way, the SEA-Directive will provide for the framework of a new, single planning-procedure that will allow for the through consideration of environmental matters in the field of land-use planning.

## *2. Relationship with Espoo (Question 6)*

The Draft Protocol (MP.EIA/AC.1/2002/8) significantly exceeds the frame of the SEA-Directive. It sets a number of legally binding provisions for the environmental impact assessment of plans and programs, which have not been included in the SEA-Directive, after long negotiations in Brussels. In particular, this concerns the public participation for screening and scoping (Art. 4 and 10 of the Draft Protocol), the preparation of a notification document (Art. 9), the monitoring in order to, inter alia, assess the effectiveness of mitigation measures (Art. 16), the participation of the public and the authorities involved in regard to results of the monitoring (Art. 10), the reconsideration of the strategic decision if the monitoring reveals significant negative implications (Art. 10), the monitoring-report on a biennial basis (Art. 10), the emphasis on health-concerns and the involvement of health-authorities (Throughout the entire text) etc.

In the opinion of the Federal Republic of Germany, this concept is subject to considerable doubt, as in the interest of the planning-practice it is essential to gather some experience with the new instrument of SEA before considering a revision.