

SUP-Praxisblatt 6

Verflechtung von
Strategischer Umweltprüfung (SUP) und
Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

August 2019

In diesem SUP-Praxisblatt sind die Ergebnisse der SUP-Praxisgruppe zum Thema „Verflechtung von SUP und UVP“ zusammengefasst.

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

Die SUP-Praxisgruppe fand am 27.6.2019 in Wien statt.

Sie wurde vom österreichischen Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus geleitet.

Inhalt

1	Rechtliche Vorgaben	4
1.1	Vorgaben der SUP-Richtlinie der EU.....	4
1.2	Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	4
2	Unterschiede zwischen SUP und UVP.....	5
3	Abgrenzung von SUP und UVP.....	7
3.1	SUP für strategische Planungen.....	7
3.2	Strategische Funktion der SUP bei Anlass-Widmungen in Gemeinden	8
3.3	Vorgelagerte SUP bringt mehr Rechts- und Planungssicherheit für Projekte	8
4	Abgrenzung von SUP und UVP bei Städtebauvorhaben	9
4.1	Was sind Städtebauvorhaben?	9
4.2	Bestehende Herausforderungen	9
4.3	Empfehlungen für die gute Praxis	10
5	Gute Abfolge der Planungsebenen mit den jeweiligen Umweltprüfungen.....	11

1 Rechtliche Vorgaben

1.1 Vorgaben der SUP-Richtlinie der EU

Die SUP-Richtlinie enthält zwei explizite Hinweise auf die UVP-Richtlinie:

Artikel 3 zum Geltungsbereich der SUP-Richtlinie

Dieser legt in Absatz (2) a) fest, dass für Pläne und Programme bestimmter Planungssektoren, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie angeführten Projekte gesetzt wird, eine SUP durchzuführen ist.

Dies gilt unabhängig von der Größe dieser Projekte. Auch wenn der Rahmen „nur“ für Projekte, die kleiner als die Schwellenwerte der UVP-Richtlinie sind, gesetzt wird, besteht SUP-Pflicht. Ausgenommen sind lediglich Planungen, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, sowie geringfügige Änderungen dieser Planungen. Diese bedürfen nur dann einer SUP, wenn sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

Artikel 11 zum Verhältnis zu anderen Gemeinschaftsvorschriften

Dieser setzt in Absatz (1) fest, dass SUPs die Anforderungen der UVP-Richtlinie unberührt lassen.

Absatz (2) ermöglicht koordinierte oder gemeinsame SUP- und UVP-Verfahren, wobei sämtliche Anforderungen der beiden Richtlinien zu erfüllen sind.

1.2 Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

Im Vorabentscheidungsersuchen RS C-295/10 legte der Europäische Gerichtshof unter anderem fest, dass eine durchgeführte UVP gemäß UVP-Richtlinie nicht von der Verpflichtung entbindet, eine SUP durchzuführen. Es besteht jedoch keine Verpflichtung zur Durchführung koordinierter oder gemeinsamer Verfahren.

2 Unterschiede zwischen SUP und UVP

Bereits im SUP-Praxisblatt 2 zur Abgrenzung des Untersuchungsrahmens bei der Strategischen Umweltprüfung (https://www.bmnt.gv.at/dam/jcr:f709275b-1961-4f80-b1eb-32287f20d23e/SUP_Praxisblatt_2.pdf) sind wesentliche Unterschiede zwischen SUP und UVP angeführt:

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. Da auf einer Fläche unterschiedliche, vorweg nicht bekannte Projekte verwirklicht werden können, sind die maximal möglichen Umweltauswirkungen zu untersuchen.	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.
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 (aus: SUP-Praxisblatt 2 zur Abgrenzung des Untersuchungsrahmens bei der Strategischen Umweltprüfung; ergänzt)

Folgende Grafik veranschaulicht das Verhältnis zwischen SUP und UVP:

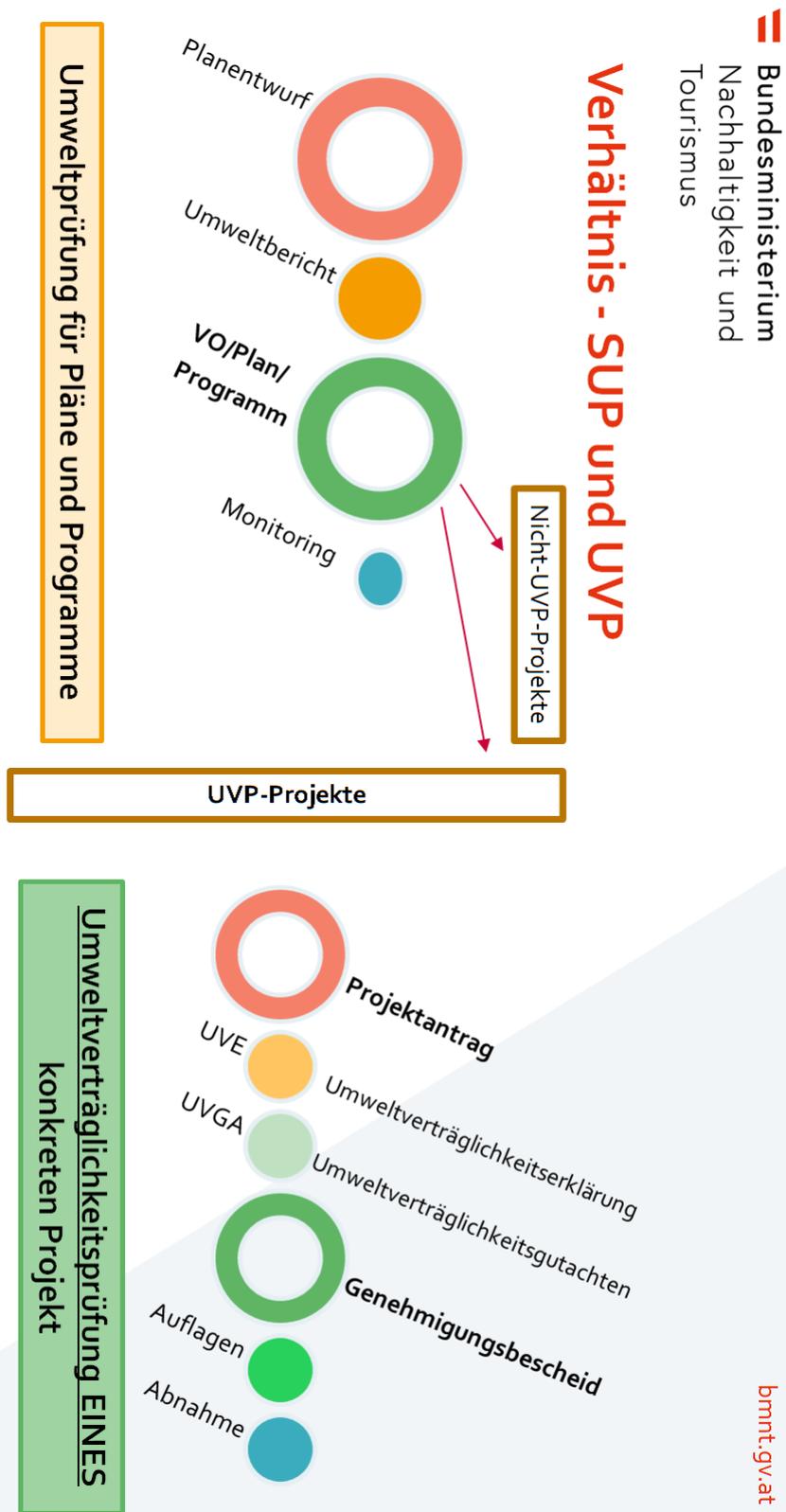


Abbildung 1: Verhältnis zwischen SUP und UVP

3 Abgrenzung von SUP und UVP

3.1 SUP für strategische Planungen

Die SUP setzt bei strategischen Planungen an, die UVP bei konkreten Projekten.

Beispiel: Verordnung zur Freihaltung von Straßenkorridoren in Oberösterreich

Im Sinne einer vorausschauenden Landesplanung bietet das oberösterreichische Raumordnungsgesetz die Möglichkeit der Verordnung von Freihaltebereichen (in der Form von Korridoren), die der künftigen Errichtung von überörtlichen Verkehrswegen oder überregionaler Leitungsinfrastruktur vorbehalten werden.

Innerhalb eines solchen Freihaltebereichs sind Widmungen und Bauführungen untersagt, die die Realisierung (von z.B. neuen Landesstraßen) verhindern, erheblich erschweren oder wesentlich verteuern könnten. Die Korridore werden entsprechend breit gestaltet, sodass im Zuge der Projekterrichtung noch Verschwenkungen der Achsen möglich sind. Gegenstand der Verordnung kann jeweils nur ein Korridor sein und seine fachliche Eignung muss entsprechend begründet werden.

Ausgangspunkt der Korridorentwicklung ist das Ergebnis eines Variantenwahlverfahrens, bei dem mehrere, deutlich voneinander unterscheidbare Trassen (z.B. östlich und westlich einer Siedlung verlaufend) entwickelt und geprüft werden. Die Varianten werden anhand von drei Aspekten – der technisch-verkehrlichen Zielerreichung, der Wirtschaftlichkeit (Kosten-Nutzen-Verhältnis) und der voraussichtlichen Eingriffserheblichkeit auf Schutzgüter im Bereich Raum und Umwelt – hinsichtlich Genehmigungsfähigkeit und Realisierungswahrscheinlichkeit untersucht und gereiht.

Die im Vorfeld der Verordnung erforderliche SUP knüpft unmittelbar an die Ergebnisse der Korridoruntersuchung an, wobei der Fokus dann ausschließlich auf den Bereich „Umwelt“ gelegt wird. Gegenstand der SUP sind weiterhin die groben Trassenverläufe, weshalb die Detailtiefe der Untersuchung nicht mit jener der späteren (UVP- oder) Genehmigungsverfahren vergleichbar ist. In der SUP können und werden Umweltauswirkungen nicht im Detail betrachtet, sondern werden die potentiellen Herausforderungen für die nachfolgenden Verfahren, wie eine allfällig erforderliche UVP, dargestellt.

Ob und wann die jeweiligen Vorhaben innerhalb des Korridors tatsächlich errichtet werden, ist unter anderem von der Verfügbarkeit der hierfür erforderlichen Finanzierung abhängig. Erst wenn diese gesichert ist, wird auch mit Detailuntersuchungen beziehungsweise -planungen begonnen.

3.2 Strategische Funktion der SUP bei Anlass-Widmungen in Gemeinden

Bei Projekt-nahen Widmungen, die sich konkret auf eine bestimmte, vorgesehene Nutzungsart beziehen und die oft durch konkrete Projektanträge ausgelöst werden, ist die Trennung zwischen SUP und UVP schwierig (siehe SUP-Praxisblatt 5: Mindestinhalte des Umweltberichts, <https://www.bmnt.gv.at/dam/jcr:a2205845-3746-41fa-9475-1fe4ff938cb3/SUP%20Praxisblatt%205%20Umweltbericht%20endg.pdf>).

In diesem Fall kann der SUP die Funktion zukommen, die Gemeinde bei strategischen Überlegungen zu unterstützen, beispielsweise

- ob dieses Projekt in der Gemeinde überhaupt erwünscht ist,
- wenn ja: in welcher Art oder Ausführung das Projekt erwünscht ist und
- auf welchem Standort das Projekt realisiert werden könnte.

Erst wenn diese strategischen Fragen im Rahmen eines Alternativen-Vergleichs in der SUP geklärt wurden, erfolgt die entsprechende Umwidmung der Flächen für das Projekt.

Überschneidungen zwischen SUP und UVP sind auch bei dieser Herangehensweise nicht ausgeschlossen. Diese können aber genutzt werden um festzulegen, welche Untersuchungen auf welcher Planungsebene vertieft beziehungsweise weggelassen werden können.

3.3 Vorgelagerte SUP bringt mehr Rechts- und Planungssicherheit für Projekte

Eine vorgelagerte SUP mit dem Vergleich sinnvoller Planungs-Alternativen und mit wirkungsvoller Öffentlichkeitsbeteiligung bringt den Vorteil, dass Grundsatz-Diskussionen, beispielsweise zum Bedarf, zur Größe oder zum Standort eines Vorhabens, auf strategischer Planungsebene geführt werden können und danach das Projektgenehmigungsverfahren weniger belasten. Eine solide SUP bedeutet zwar Aufwand und Zeit, aber sie bringt im Gegenzug mehr Rechts- und Planungssicherheit für die Projektebene. Für die Akzeptanz der Bevölkerung wäre förderlich, die Rechtsmittelbefugnisse nach Abschluss der SUP auszuweiten.

4 Abgrenzung von SUP und UVP bei Städtebauvorhaben

4.1 Was sind Städtebauvorhaben?

Der Begriff „Städtebauvorhaben“ impliziert ein Vorhaben mit einer gewissen Mindestgröße, so wie dies auch der Begriff „Einkaufszentrum“ vorsieht.

In einer Fußnote des UVP-Gesetzes wird erläutert: „Städtebauvorhaben sind Erschließungsvorhaben zur gesamthaften multifunktionalen Bebauung, jedenfalls mit Wohn- und Geschäftsbauten einschließlich der hierfür vorgesehenen Erschließungsstraßen und Versorgungseinrichtungen mit einem über das Gebiet des Vorhabens hinaus reichenden Einzugsbereich.“

Das UVP-Gesetz 2000 beziehungsweise die dazu ergangene Judikatur definiert ein „Städtebauvorhaben“ anhand von 5 Kriterien, die alle erfüllt sein müssen:

- Schwellenwerte: mindestens 15 Hektar Grundfläche und mehr als 150.000 m² Bruttogeschoßfläche
- Erschließungsvorhaben
- Multifunktionalität
- Magnetbetrieb (im Einzelhandel)
- planerischer Gesamtwille auf privater Seite, z. B. eines Gebietsentwicklers.

4.2 Bestehende Herausforderungen

- Fehlt dem Entwicklungsgebiet die Multifunktionalität, so entfällt die UVP-Pflicht. Damit wird Monofunktionalität „belohnt“, was dem Ziel einer vielfältigen Stadt der kurzen Wege zuwiderläuft.
- Ob ein planerischer Gesamtwille eines Privaten vorliegt, ist schwer objektiv feststellbar.
- Fraglich ist, ob mehrere kleine Bauvorhaben zu einem „Städtebauvorhaben“ kumulieren.
- Erst mit vorliegendem UVP-Bescheid darf der Projektwerber Erdbewegungen oder Ausgleichpflanzungen durchführen.

Dadurch ist er bestrebt, die UVP möglichst früh durchzuführen. Das führt mitunter dazu, dass die UVP vor oder gleichzeitig mit der SUP startet. Damit verliert die SUP ihre Funktion als vorgelagertes strategisches Prüfinstrument zur Flächenwidmung.

- Oft ist unklar, ob ein Vorhaben ein „Städtebauvorhaben“ ist. So gibt es beispielsweise in Wien diesbezüglich mehr als 30 Feststellungsverfahren, die teilweise über längere Zeit bei Höchstgerichten anhängig sind. Folglich ist auch lange unklar, ob die vorgelagerte Änderung des Flächenwidmungsplans SUP-pflichtig ist. Um etwaige Verfahrensfehler zu vermeiden, kann jedenfalls eine SUP durchgeführt werden, auch wenn sich diese nachträglich als „freiwillige“ SUP herausstellen sollte.

4.3 Empfehlungen für die gute Praxis

Zu empfehlen ist, SUPs verstärkt auf höheren Planungsebenen durchzuführen, also bei überörtlichen Planungen oder in Großstädten bei Planungen zu größeren Stadtteilen (durchaus auch bezirksübergreifend) oder zum Stadtentwicklungsplan für die gesamte Stadt – auch wenn diese Planungen rechtlich nicht von der SUP-Richtlinie erfasst sein sollten. Damit könnten die Ebene der Flächenwidmungsplanung entlastet werden¹.

Diese SUPs sollten jedenfalls deutlich vor allfälligen UVPs ablaufen. So können auch Fragen der Kumulation besser behandelt werden.

Anzudenken wäre dazu eine Novellierung der Bestimmungen zu Städtebauvorhaben im UVP-Gesetz 2000, indem beispielsweise auch Parameter wie die Verkehrserzeugung stärker berücksichtigt werden oder indem SUP und UVP gemeinsam durchgeführt werden könnten, wohlwissend, dass dabei auch strategische Planungsfragen zu adressieren sind.

¹ Auch für die Planungssektoren außerhalb der Raumordnung (z. B. Abfallwirtschaft, Verkehr, Wasserwirtschaft, Energie, Tourismus, Rohstoffgewinnung) sollte die SUP verstärkt auf strategischer Planungsebene genutzt werden, um die Projektebene zu entlasten.

5 Gute Abfolge der Planungsebenen mit den jeweiligen Umweltprüfungen

Welche Umweltprüfung soll auf welcher Ebene einer Planungshierarchie, beispielsweise von nationalen Planungen über Planungen der Bundesländer und Planungen der Gemeinden bis zu konkreten Projekten von ProjektwerberInnen, angewendet werden?

Naheliegender ist, dass auf höheren, strategischen Planungsebenen die SUP zum Einsatz kommt, wie folgende Beispiele zeigen:

- Ebene der Standort-Suche
Der Vergleich verschiedener Standort-Alternativen, z. B. für Windkraftanlagen, kann gut in einer SUP abgehandelt werden. In einer UVP hingegen ist eine Standort-Prüfung meist nicht mehr sinnvoll, weil der Spielraum für großflächige Standort-Alternativen in der Regel nicht mehr gegeben ist.
- Ebene der Festlegung von „Ausschlusszonen“
Auch die Festlegung von „Ausschlusszonen“ für potentiell konfliktträchtige Nutzungen, z. B. für den Rohstoffabbau oder für Einkaufszentren, lässt sich gut in einer SUP bearbeiten. Eine UVP zur Genehmigung eines konkreten Projektes würde hier zu kurz greifen.

Klassisches Einsatzgebiet der SUP ist die Ebene der Regionalplanung und der Sachprogramme für Planungsmaterien, die eine übergeordnete Planung benötigen, z. B. für Einkaufszentren, für den Rohstoffabbau oder für Windzonen. Diese regionalen Vorgaben unterstützen die Standort-Suche auf Flächenwidmungsplan- oder Projektebene. Diese Planungshierarchie ist in verschiedenen Raumordnungsgesetzen der Bundesländer vorgesehen, wobei die Nennung konkreter Ansatzpunkte für die SUP hilfreich wäre.

Beispiel: Regionale Leitplanung in Niederösterreich

Zur Erhöhung der Akzeptanz und einer besseren Zielerreichung der regionalen Raumordnung wurde in Niederösterreich das Instrument der „Regionalen Leitplanung“ entwickelt. Gemeinden und Land erarbeiten als gleichberechtigte PartnerInnen gemeinsam ein Leitbild zur räumlichen Entwicklung und regionalen Kooperation (Regionaler Leitplan).

Aufbauend auf einer Bestands- und Standortanalyse werden gemeinsam Grundprinzipien/grundsätzliche Leitgedanken der räumlichen Entwicklung festgelegt, z.B. vorrangiges Lenken des Wachstums in Gebiete mit guter Versorgungsqualität und Erreichbarkeit. In weiterer Folge werden die, für die Bearbeitung der jeweiligen Region zentralen Handlungsfelder definiert, z.B. Siedlungsentwicklung, Verkehr, Erhaltung des Grünraums, etc. In (Teil-)Regionalen Workshops, Diskussions- und Entscheidungsformaten nehmen – unter externer, fachlicher Beratung – die Ideen, Vorstellungen und Notwendigkeiten „Gestalt an“ und entwickeln sich zu räumlichen Leitbildern, welche schlussendlich im Leitplan gemeinsam fixiert werden. Die verbindlichen Ergebnisse finden Eingang in Regionale Raumordnungsprogramme des Landes und in die Örtlichen Raumordnungsprogramme der Gemeinden. Weiters wird die regionale Kooperationskultur durch den Aufbau regelmäßiger Prozesse und die Umsetzung gemeinsamer Maßnahmen/Projekte gestärkt.

Beispielhafte Ergebnisse:

- Festlegung von Siedlungsgrenzen, erhaltenswerten Landschaftsteilen, regionalen Grünzonen und neuerdings auch regionalen Betriebsstandorten (außerhalb derer nur Betriebe für den lokalen Bedarf angesiedelt werden dürfen).
- Die Ortschaften der Region werden nach bestimmten Kriterien entweder als Entwicklungszentren, als Ergänzungszentren oder zur Eigenentwicklung eingestuft. Dem entsprechend wird den Ortschaften zugeordnet, wie viel Prozent des prognostizierten Bevölkerungswachstums dort stattfinden soll. Dafür wird auch die Bebauungsdichte festgelegt. So kann ermittelt werden, ob beziehungsweise wie viel Hektar neues Bauland dafür benötigt wird oder ob die vorhandenen Baulandreserven dafür ausreichen.

Als Verordnung der Landesregierung geben diese Planungen den Gemeinden vor, wo Betriebsbaugebiete und wie viel Hektar neue Baulandwidmungen (als Richtwert) möglich sind. Die Gemeinden sind bei der Erstellung der Flächenwidmungspläne daran gebunden.

In dieser „Regionalen Leitplanung“ bestehen mehrere Ansatzpunkte für die Strategische Umweltprüfung: Einerseits können Alternativen zur Lage der Siedlungsgrenzen, der erhaltenswerten Landschaftsteile oder der Betriebsstandorte geprüft werden. Andererseits können auch die Kriterien, nach denen die Ortschaften eingestuft werden, variiert werden, um beispielsweise die Umweltauswirkungen einer stärkeren Konzentration der Besiedlung mit denen einer flächigeren Verteilung zu vergleichen.

Zur Erstellung übergeordneter Planungen mit SUP sind kooperative Planungsprozesse zu empfehlen, um alle betroffenen Fachbereiche und Entscheidungsebenen zu beteiligen und um auch die politischen EntscheidungsträgerInnen frühzeitig einzubinden. Dazu gibt es bereits gute Beispiele, wie das Modell der SUP am runden Tisch (siehe Wiener Abfallwirtschaftspläne, https://www.strategischeumweltpruefung.at/ms/strategischeumweltpruefung/sup_praxis/sup_sektoren/bsp_abfallwirtschaft/).

Generell ist auf SUP-Ebene der Spielraum für eine sinnvolle Alternativen-Prüfung größer als auf UVP-Ebene. Bei der Ausweisung neuer Baugebiete in einem Flächenwidmungsplan können als Alternativen beispielsweise auch die „Wiederverwendung“ bestehender Baulandflächen oder die Rückwidmung anderer Baugebiete geprüft werden.

Andererseits erlaubt eine UVP eine tiefere und exaktere Prüfung der Umweltauswirkungen, weil bereits ein konkretes Projekt vorliegt. In einer SUP zu einem Flächenwidmungsplan, in dem beispielsweise ein Betriebsgebiet festgelegt werden soll, ist nicht immer klar, welche Art des Betriebs dort tatsächlich errichtet wird. Dementsprechend unsicher sind die konkreten Umweltauswirkungen. Um diese Unsicherheit in den Griff zu bekommen, gibt es verschiedene Ansätze (siehe SUP-Praxisblatt 5 zu den Mindestinhalten des Umweltberichts, <https://www.bmnt.gv.at/dam/jcr:a2205845-3746-41fa-9475-1fe4ff938cb3/SUP%20Praxisblatt%205%20Umweltbericht%20endg.pdf>):

- „Worst case-Ansatz“: Man geht von den gravierendsten Umweltauswirkungen aus, die mit der Nutzung verbunden sein könnten. Dazu können Ausgleichs- und Minderungsmaßnahmen angeführt werden. Dies dient zur Information für die Gemeinde.
- Einschränkung der Planfestlegungen auf die tolerierbaren Umweltauswirkungen: Man überlegt, welche Nutzungen die vorgesehene Widmung ermöglichen würde und schränkt diese auf erwünschte Nutzungen ein, indem man beispielsweise die Höhe von Windkraftanlagen oder die Sportarten einer Sportfläche festlegt. Im Erläuterungs-Text der Widmung könnten Höchstwerte beispielsweise für das verursachte Verkehrsaufkommen oder für Lärm angeführt werden. Wenn gesetzlich möglich, könnte auch die Widmung spezifiziert werden, z. B. Betriebsbaugebiet –

lärmarme Betriebe oder die Fläche könnte als Sondergebiet, z. B. Asphaltmischanlage, gewidmet werden.

- Annahme der wahrscheinlichsten Nutzung: Im Örtlichen Entwicklungskonzept könnte beispielsweise die wahrscheinliche Funktion eines Gewerbegebietes festgelegt werden, von der bei der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen ausgegangen wird. Sollte danach eine andere Nutzung wahrscheinlicher werden, so müssten in der SUP zum nachfolgenden Flächenwidmungsplan die Umweltauswirkungen dieser Nutzung ermittelt werden.

Kontakt

Drⁱⁿ Ursula Platzer-Schneider
(Österreichisches Bundesministerium
für Nachhaltigkeit und Tourismus)
ursula.platzer@bmnt.gv.at
Telefon: +43 1 71100 61 2115

DIⁱⁿ Drⁱⁿ Kerstin Arbter
office@arbter.at
Telefon: +43 1 218 53 55