

Richtlinienkonforme Umsetzung der SUP-Richtlinie bei der Verkehrsplanung

Der vorliegende Entwurf des Gesetzentwurfes zur Umsetzung der SUP-Richtlinie ist nach Auffassung des BUND nicht EU-konform. Neben der Umsetzung der SUP auf Ebene der Bundesverkehrswegeplanung (§ 19b E-UVPG) muss nach korrekter Auslegung auch die Linienbestimmung und das Raumordnungsverfahren in die SUP-Pflicht einbezogen werden. Zumindest muss für diese Planungsebene sichergestellt werden, dass nicht nur Trassenvarianten, sondern alle „vernünftigen“ bzw. „in Betracht zu ziehenden Alternativen“ untersucht werden.

Die Beschränkung der Alternativenprüfung bei Projektplanungen auf Trassenvarianten nach § 15 Abs. 2 S. 2 E-UVPG können damit nicht nur zu einem Vertragsverletzungsverfahren, sondern auch zu einer Aufhebung der Planfeststellungsbeschlüsse in gerichtlichen Verfahren führen. Zudem kann die Nicht-Beachtung des europäischen Planungsrechtes zur Folge haben kann, dass die unter Missachtung der SUP-RL geplanten Verkehrsprojekte aus Finanzmitteln der EU nicht gefördert werden.

1. SUP-Pflicht für Raumordnungsverfahren nach der SUP-Richtlinie

Unter den Anwendungsbereich der SUP-RL fallen nach Art. 2 SUP-RL „Pläne und Programme“, „die von einer Behörde auf (...) regionaler (...) Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden“. Die RL fordert nach Art.1 SUP-RL eine Untersuchung, ob Pläne oder Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Nach Art. 3 Abs.1 werden die unter Abs.2 bis 4 fallende Pläne und Programme einer Umweltprüfung nach Art. 4 bis 9 unterzogen. Nach Abs.2 der Vorschrift fallen darunter alle Pläne und Programme u.a. im Bereich Verkehr, durch die ein Rahmen für die künftige Genehmigung gesetzt wird.

Raumordnungsverfahren sind im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Pläne und Programme, auch wenn sie begrifflich nach dem bundesdeutschen Begriffsverständnis zunächst nicht als Plan oder Programm bezeichnet werden. Da die Begrifflichkeiten in allen EU-Staaten unterschiedlich sind und die europarechtliche Normsetzung hierauf nicht immer Rücksicht nehmen kann, kommt es nicht auf die Begrifflichkeiten an, sondern, wie die angeführten Regelungen der Richtlinie deutlich zum Ausdruck bringen, auf die Umsetzung des Ziels der SUP-RL. Die für die SUP-RL zuständige Mitarbeiterin der Kommission, Frau Feldmann, hat in ihrem Beitrag „The SEA Directive and its context“, UVP-Report 3/2001, S.119, deutlich zum Ausdruck gebracht, dass hier keine formale, sondern eine inhaltliche Abgrenzung gewollt ist und zum Ausdruck gebracht wurde. Raumordnungsverfahren setzen im Sinne der SUP-RL den Rahmen für künftige Genehmigungen, indem sie bei Erteilung der Genehmigung – hier Planfeststellung – „zu berücksichtigen“ sind. Sie setzen zwar keinen strikten Rahmen, jedoch ist diese Verstärkung in der SUP-RL auch nicht gefordert. Es genügt *jede* Rahmensetzung. Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren für Bundesfernstraßen unterfallen daher der SUP-Pflicht (vgl. auch die Antworten von Prof. Dr. Reinhard Hendler auf den Fragenkatalog des Umweltausschusses zur Anhörung zum E-UVPG vom 29.9.2004)

Auf die Notwendigkeit einer SUP für die vorbereitende Planungsstufe weist schließlich die EU selbst in ihrer Entscheidung Nr. 884/2004/EC über die Transeuropäischen Netze deutlich hin, in der die Durchführung einer SUP für Projekte fordert wird.

2. Prüfungsumfang auf Ebene des Raumordnungs- bzw. Linienbestimmungsverfahrens

Der Prüfungsumfang für eine SUP auf der vorgelagerten Planungsebene und anschließend der UVP im Planfeststellungsverfahren ergibt sich daraus, wie dieser über den gesamten Planungsverlauf dieser abgeschichtet wird.

Aus Sicht der Planung der einzelnen Verkehrsprojekte wird der Alternativenumfang bestimmt vom Projekttyp und den örtlichen Voraussetzungen. So ist bei größeren Fernstraßenprojekten (wie z.B. der A 39 zwischen Wolfsburg und Lüneburg) auch der Ausbau von Schienenverbindungen als Alternative zu betrachten, bei Straßenprojekten in Verdichtungsräumen der Ausbau des ÖPNV. Ebenso sind als Alternative zu Neubauprojekten zu prüfen: die geringere Dimensionierung von Projekten (Entwurfsgeschwindigkeit, Anzahl der Fahrstreifen), der Ausbau der bestehenden Verkehrsinfrastruktur und der untergeordneten Netze (insb. Landes- und kommunale Straßen) sowie Maßnahmen der Verkehrsberuhigung und Lärmsanierung. Dieser umfassende Alternativenbegriff korrespondiert mit dem umfassenden Verständnis der Umweltauswirkungen, wie es in Anhang I, lit. b) der SUP-RL zum Ausdruck kommt.

Sofern nicht bereits auf Ebene der Bundesverkehrswegeplanung bzw. einer integrierten Verkehrsplanung auf regionaler Ebene eine Prüfung dieser Vorhabensalternativen unter Einschluss der Nullvariante erfolgt ist, besteht unter Beachtung der Abschichtungsregeln die Notwendigkeit, diese in Raumordnungs- bzw. Linienbestimmungsverfahren für Verkehrsprojekte durchzuführen. (s.a. Festlegung des Untersuchungsrahmens nach § 14 g). Eine Beschränkung der Linienbestimmung auf die Prüfung von Trassenvarianten nach § 15 E-UVPG ist daher nicht richtlinienkonform, solange nicht in vorgelagerten Verfahren der Prüfungsumfang entsprechend abgeschichtet wurde.

Diese Abschichtung ist bisher nicht erfolgt. Der nach Anlage 3 Nr.1 des Gesetzentwurfes supfpflichtige Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne wurden gerade verabschiedet. Dabei wurde beim BVWP 2003 weder eine verkehrsträgerübergreifende Netzanalyse durchgeführt noch wurden bei der Bewertung der Einzelprojekte außer der Nullvariante (die als Bezugsfall diente) die jeweils in Betracht kommenden Alternativen berücksichtigt. Die Begründung zum 5. FStrAbÄndG selbst stellt fest, dass ausgewogene Lösungen erst in den nachfolgenden Planungsverfahren auf einer umfassenden Interessensabwägung zu finden sind (vgl. BT-Drs. 15/1657, S. 12). Für Projekte, die aufgrund ihres hohen ökologischen Risikos einen naturschutzfachlichen Planungsauftrag erhalten haben, soll auch untersucht werden, inwieweit „die bisherigen Planungen oder aber Alternativplanungen, vor allem der Ausbau des vorhandenen Straßennetzes, verwirklicht werden können.“ (BT-Drs. 15/1657, S. 21). Insofern wird damit bereits heute für die nachfolgenden Planungsstufen bei einigen Projekten im Zuge einer sinnvollen Abschichtung ein Planungsauftrag erteilt, der über die Prüfung von reinen Trassenvarianten hinaus reicht. Analog muss dies auch für andere Projekte gelten, die andere erhebliche Umweltauswirkungen aufweisen (z.B. Überschreitung von Grenzwerten des Immissionsschutzes etc.), die aber im Rahmen des BVWP 03 nicht gesondert ausgewiesen wurden.

Die Notwendigkeit einer SUP im Raumordnungs- bzw. Linienbestimmungsverfahren durchzuführen ergibt sich auch aus der Konzeption des § 19 b Abs. 3 E-UVPG. Danach sollen die Länder bei der Anmeldung von Verkehrsprojekten vorbereitende Prüfungen durchführen und deren Ergebnisse oder sonstige Angaben beibringen, die für die Durchführung einer

Strategischen Umweltprüfung erforderlich sind. Da sich ein großer Teil der Projekte, die bei der nächsten Verkehrswegeplanung des Bundes einer SUP unterzogen werden, bereits in konkreten Planungsverfahren befinden, hätte dies zur Folge, dass für diese eine Strategische Umweltprüfung nachgeholt werden müsste. Ein großer Teil der Planungen auf Projektebene müsste damit gänzlich neu begonnen werden, wenn nicht bereits jetzt die Anforderungen einer SUP in diese Planungen einfließen würden (dies gilt im Übrigen auch dann, wenn der BMVBW nicht von der Ermächtigung des § 19 b Abs. 3 E-UVPG Gebrauch macht). Alleine diese Vorgriffswirkung einer zukünftigen Verkehrswegeplanung auf Bundesebene macht eine SUP für die Linienbestimmung nicht nur erforderlich, sondern ist auch aus Gründen der Verfahrenseffizienz geboten.

Berlin, 8. November 2004

Tilman Heuser

BUND-Verkehrspolitik