



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau
und Reaktorsicherheit

Wortprotokoll der 116. Sitzung

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Berlin, den 29. März 2017, 09:45 Uhr

Paul-Löbe-Haus

PLH E.700

Vorsitz: Bärbel Höhn, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 3

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung

BT-Drucksache 18/11499

Federführend:

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und
Reaktorsicherheit

Mitberatend:

Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige
Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Karsten Möring [CDU/CSU]
Abg. Klaus Mindrup [SPD]
Abg. Hubertus Zdebel [DIE LINKE.]
Abg. Peter Meiwald [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Auernhammer, Artur Dött, Marie-Luise Gebhart, Dr. Thomas Göppel, Josef Grundmann, Oliver Haase, Christian Jörrißen, Sylvia Kanitz, Steffen Magwas, Yvonne Marschall, Matern von Möring, Karsten Müller (Braunschweig), Carsten Petzold, Ulrich Schulze, Dr. Klaus-Peter Vogel (Kleinsaara), Volkmar Wegner, Kai Weisgerber, Dr. Anja	Bareißen, Thomas Benning, Sybille Gundelach, Dr. Herlind Gutting, Olav Helfrich, Mark Jung, Andreas Kruse, Rüdiger Lagosky, Uwe Lerchenfeld, Graf Philipp Liebing, Ingbert Luczak, Dr. Jan-Marco Nüßlein, Dr. Georg Obner, Florian Pols, Eckhard Wittke, Oliver Woltmann, Barbara Zimmer, Dr. Matthias
SPD	Bülow, Marco Groß, Michael Lotze, Hiltrud Miersch, Dr. Matthias Mindrup, Klaus Nissen, Ulli Pilger, Detlev Schwabe, Frank Tausend, Claudia Thews, Michael Träger, Carsten	Bartol, Sören Burkert, Martin Daldrup, Bernhard Held, Marcus Lemme, Steffen-Claudio Malecha-Nissen, Dr. Birgit Röspel, René Scheer, Dr. Nina Scho-Antwerpes, Elfi Vogt, Ute
DIE LINKE.	Lay, Caren Lenkert, Ralph Menz, Birgit Zdebek, Hubertus	Bluhm, Heidrun Bulling-Schröter, Eva Tackmann, Dr. Kirsten Zimmermann, Pia
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Kotting-Uhl, Sylvia Kühn (Tübingen), Christian Lemke, Steffi Meiwald, Peter	Baerbock, Annalena Höhn, Bärbel Paus, Lisa Verlinden, Dr. Julia



Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung

BT-Drucksache 18/11499

dazu Sachverständige:

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenver- bände

Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)543-F
(Anlage 1)

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)

Dr. Alexander Kenyeressy
Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)543-C
(Anlage 2)

Prof. Dr. Tobias Leidinger

Rechtsanwalt
Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)543-E
(Anlage 3)

Bosch & Partner GmbH

Dr. Stefan Balla
Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)543-B
(Anlage 4)

Universität Augsburg Juristische Fakultät

Prof. Dr. Martin Kment
Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)543-
A (Anlage 5)

Ursula Philipp-Gerlach

Rechtsanwältin
Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)543-G
(Anlage 6)

UVP-Gesellschaft e. V.

Dr. Joachim Hartlik
Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)543-D
(Anlage 7)

Vorsitzende: Liebe Abgeordnete, meine Damen
und Herren Expertinnen und Experten, liebe Gäste!

Ich möchte hiermit die 116. Sitzung des Ausschus-
ses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsich-
erheit eröffnen. Wir haben heute eine öffentliche
Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregie-
rung zur Modernisierung des Rechts der Umwelt-
verträglichkeitsprüfung auf der Tagesordnung. Ich
begrüße auch zu dieser Sitzung die Parlamentari-
sche Staatssekretärin Rita Schwarzelühr-Sutter aus
dem Bundesumweltministerium. Bei den Sachver-
ständigen will ich nur darauf hinweisen, dass der
Deutsche Städtetag uns mitgeteilt hat, dass er leider
keinen Vertreter schicken könne. Der Deutsche
Städtetag hat aber eine schriftliche Stellungnahme
abgegeben. Ansonsten begrüße ich für den Bundes-
verband der Deutschen Industrie e. V. (BDI), Dr.
Alexander Kenyeressy. Außerdem Rechtsanwalt
Prof. Dr. Tobias Leidinger sowie von der Bosch &
Partner GmbH, Dr. Stefan Balla. Von der Juristi-
schen Fakultät der Universität Augsburg begrüße
ich Prof. Dr. Martin Kment. Außerdem Rechtsan-
wältin Ursula Philipp-Gerlach und von der UVP-
Gesellschaft e. V. begrüße ich Dr. Joachim Hartlik.

Ansonsten ist es so wie immer: Fotografieren, Fil-
men und auch Mitschnitte sind nicht erlaubt, son-
dern nur den akkreditierten Personen und solchen
mit besonderer Erlaubnis vorbehalten. Die Sitzung
wird live im Internet übertragen und digital aufge-
zeichnet, das heißt auch Statements, Diskussionen,
Power-Point-Präsentationen sind im Internet zu-
gänglich. Ansonsten haben wir bisher immer ein
Wortprotokoll von solchen Anhörungen angefer-
tigt. Ich sehe dazu auch keinen Widerspruch, also
verfahren wir so. Der Ablauf wird so sein, das wis-
sen die Sachverständigen auch, dass es erst einmal
ein Eingangsstatement von drei Minuten gibt und
dass sich danach eine Fragerunde anschließt.
Hierzu der Hinweis an die Abgeordneten, dass wir
das Verfahren leicht geändert haben: Es gibt jetzt
fünf Minuten für die Frage des Abgeordneten und
die Antwort des Sachverständigen. Sie können
mehrere Sachverständige befragen oder einem
Sachverständigen mehrere Fragen stellen, aber für
die Frage und die Antwort stehen insgesamt nur
fünf Minuten zur Verfügung. Das heißt, wenn Sie
sich jetzt für eine kurze Frage entscheiden, können
Sie nach der Antwort, wenn noch Zeit ist, noch
einmal eine Nachfrage stellen. Sie können also
diese fünf Minuten dann auch flexibel ausnutzen.
Also mehr Flexibilität für alle, aber damit auch ein
bisschen mehr Selbstverantwortung.



Die Stellungnahmen der Experten befinden sich auf den Drucksachen mit den Nummern 18(16)543-A, B, C, D, E, F und G und auch diese stehen öffentlich zur Verfügung. Wir fangen mit dem Statement des Vertreters des Bundesverbandes der Deutschen Industrie an.

Dr. Alexander Kenyeressy (BDI): Wir sprechen heute über Verfahrensrecht. Das Umweltverträglichkeitsprüfungsrecht (UVP-Recht) ist Verfahrensrecht und man könnte sich natürlich jetzt die Frage stellen: Verfahrensrecht – hat das denn überhaupt so eine Relevanz für die Industrie? Da werden ja keine Grenzwerte festgesetzt, da geht es nicht um nachträgliche Sanierungsanordnungen oder ähnliches, sondern es geht um Verfahrensrecht. Die Frage ist ganz klar mit „Ja!“ zu beantworten. Dieses UVP-Recht hat einen massiven Einfluss, eine massive Bedeutung für die Industrie. Es kommt bei jedem Großvorhaben zur Anwendung und es ist so, dass selbst kleinste Änderungen im Verfahren bereits massive Auswirkungen haben können. Zusätzliche Verfahrensanforderungen können zur Verzögerung des Vorhabens führen und führen natürlich regelmäßig auch zu einem erhöhten Aufwand und weiteren Kosten für den Vorhabenträger, wenn er hier entsprechende Informationen weiter generieren muss etc. Und natürlich ist das UVP-Recht auch von wesentlicher Bedeutung in Bezug auf den Rechtsschutz. Fehler im Verfahren können dazu führen, dass tatsächlich ganze Entscheidungen als rechtswidrig angesehen werden müssen. Vor dem Hintergrund gibt es bereits eine große Menge an Rechtsprechung, die sich nur mit diesem Verfahrensbereich befasst.

Wenn man jetzt den Entwurf anschaut, dann hat man den Eindruck, dass hier diese Gesichtspunkte eigentlich angemessen aufgegriffen worden sind, da ist von Entlastung die Rede, von einer 1:1-Umsetzung. Das klingt alles sehr gut, allerdings rühren diese Einschätzungen offenbar aus einem Planspiel, bei dem die Industrie nicht beteiligt gewesen ist. Wir haben hier einen Vertreter gehabt, der mitgewirkt hat. Allerdings sind die Aussagen aus diesem Planspiel nicht repräsentativ für die Betroffenheit der deutschen Industrie. Vor dem Hintergrund bitte ich auch um Vorbehalt, im Hinblick auf diese Aussagen aus dem Planspiel, die übrigens auch ausdrücklich in dem Gesetzesentwurf und den Ausführungen des Normenkontrollrats genannt

worden sind. Im Gegenteil: Aus unserer Sicht überwiegen eher die Belastungen. Ich zähle einfach nur ganz kurz stichwortartig auf: Wir sehen keinen ausreichenden Schutz vor einer ausufernden Veröffentlichung von Antragsunterlagen im Netz; aus unserer Sicht sprechen hier Gesichtspunkte der Terrorismusgefahr und auch der Wirtschaftsspionage dagegen. Wir sehen Rechtsunsicherheiten zu Lasten des Betreibers was die Klärung des Verhältnisses vom Fachrecht zum UVP-Recht betrifft. Die Thematik Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Änderung von Antragsunterlagen ist ein ganz dramatisch wichtiger Punkt und im Übrigen gehen wir davon aus, dass hier an zahlreichen Stellen von einer 1:1-Umsetzung – entgegen der Darstellung im Entwurf – abgewichen worden ist.

Prof. Dr. Tobias Leidinger (Rechtsanwalt): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, der vorliegende Gesetzesentwurf zum UVP-Gesetz gibt vor, dass es darum geht, das Bundesrecht an die geänderte UVP-Richtlinie anzupassen. In der Begründung des Gesetzesentwurfes wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Novelle die Regelung zur Umweltverträglichkeitsprüfung, ich zitiere, „... insgesamt vereinfachen, harmonisieren und anwenderfreundlicher ausgestalten“ will, „ohne dabei qualitative Abstriche von den Anforderungen vorzunehmen.“ Weiter heißt es in der Begründung, „es sollen europarechtliche Vorgaben nur 1:1 umgesetzt werden, das heißt ohne weitere Verschärfungen im nationalen Recht.“ Aus meiner Sicht wird der vorliegende Gesetzesentwurf diesen selbst gesteckten Ansprüchen nicht gerecht. Ich möchte drei Punkte hervorheben: Erstens: Die Komplexität der Anforderungen wird gesteigert. Zweitens: Der für die Praxis wichtige sogenannte Akzessorietätsgrundsatz wird in Frage gestellt und drittens: Es kommt sehr wohl zu Verschärfungen des nationalen UVP-Rechts im Unterschied zu den Vorgaben der EU-Richtlinie. Lassen Sie mich die drei Punkte kurz weiter vertiefen.

Erstens Komplexität: Es besteht in der Praxis das Bedürfnis, das Genehmigungsverfahren rechtssicher und mit überschaubarem Aufwand gestaltet und abgewickelt werden können. Wir haben inzwischen eine Rechtslage in Deutschland, dass einfache Verfahrensfehler zur nachträglichen Aufhebung einmal erteilter Genehmigungen führen können, das heißt, wir brauchen ein rechtssicheres



UVP-Recht; Gesetzesregelungen müssen klar und eindeutig sein.

Zweitens: Der Gesetzentwurf lässt an verschiedenen Stellen erkennen, dass er von dem bisher unangefochtenen Grundsatz, dass es sich bei der UVP um sogenanntes akzessorisch zum Fachrecht ausgestaltetes Verfahrensrecht handelt, dass er also von diesem sogenannten Akzessorietätsgrundsatz abweicht. Wird von diesem Grundsatz abgewichen, bedeutet das für die Praxis nichts anderes, als dass Unklarheit entsteht, welcher Maßstab denn nun für die Vorhabenzulassung Gültigkeit hat, nämlich der aus dem Fachrecht oder der aus dem UVP-Gesetz.

Und schließlich drittens: Der Gesetzentwurf geht über eine 1:1-Umsetzung europarechtlicher Richtlinienvorgaben hinaus. Aus unserer Sicht wäre es richtig, so wie die Begründung es ja auch selbst vorgibt, aber eben nicht durchhält, dass wirklich nur eine 1:1-Umsetzung stattfindet und eben nicht eine Verschärfung durch entweder neue Anforderungen oder unklare Vorgaben.

Im Ergebnis sehe ich vor diesem Hintergrund dieser Kritikpunkte eine Reihe von Regelungen sehr kritisch, da sehe ich auch Anpassungsbedarf. Ich verweise insoweit auf meine Ihnen ja bereits vorliegende Stellungnahme vom 24. März 2017.

Dr. Stefan Balla (Bosch & Partner GmbH): Ich habe mir lange überlegt, was man in drei Minuten sagen kann angesichts eines Gesetzes von 75 Paragrafen und zwei neuen Anlagen. Ich möchte mein Statement nutzen, um auf den Wert einer zielgerichteten UVP hinzuweisen. Die UVP schafft Transparenz in Genehmigungsverfahren. Mein Vorredner hat es schon gesagt, es geht um Großprojekte. Bei Großprojekten ist es nicht zu viel verlangt, wenn das Verfahren unter Heranziehung der Öffentlichkeit erfolgt. Insbesondere ist es auch im Sinne des Vorhabenträgers, wenn auch Projektgegner bereits im Verfahren mit einbezogen werden und man sich nicht erst später – dann im Gerichtssaal – mit dem Projektgegner streitet. Denn die UVP dient dazu, die Informationsgrundlage schon im behördlichen Verfahren zu verbreitern und deswegen macht es aus meiner Sicht auch aus unserer praktischen Erfahrung in jedem Fall Sinn, wenn eben die Öffentlichkeit vorab beteiligt wird und man sich dann in der behördlichen Entscheidung mit den Punkten,

die von den Gegnern kommen, auseinandersetzt und nicht die Öffentlichkeit ausschließt und dann später im Gerichtsverfahren dann eigentlich erst ein Problem bekommt. Nach den uns bekannten wissenschaftlichen Studien ist es so, dass die UVP eben gerade nicht Projekte verhindert. Sie führt letztlich auch nicht zu relevanten Verzögerungen. Diese entstehen nur dann, wenn man bei der Frage, „Muss ich überhaupt eine UVP machen?“, Fehler macht. Daher haben wir ein Interesse als Praktiker, dass das neue UVPG die Effektivität und die Wirksamkeit der UVP verbessert. Besonders problematisch in der Vergangenheit waren die Regelungen zur Feststellung der UVP-Pflicht. Hier hat es einige Klarstellungen gegeben und das trägt sicherlich dazu bei, dass in der Praxis dann auch die Fehler geringer werden. Und was jetzt einzelne Fragen noch im Gesetz betrifft, die man sicherlich auch noch verbessern könnte aus unserer Sicht, da möchte ich auch auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen.

Prof. Dr. Martin Kment (Universität Augsburg, Juristische Fakultät): Meine Redezeit ist kurz und von daher ist es selbst bei allen Künsten der Verknappung nicht möglich, eine detaillierte Analyse zu liefern zu diesem Gesetz. Aber ich möchte die Chance nutzen, vielleicht Schlaglichter zu setzen.

Zum ersten ein klares Bekenntnis für Europa. Die Erfahrungen bei der Umsetzung des § 4 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) haben gezeigt, dass ein zögerliches Umgehen damit nur zu Problemen führt. Deshalb meine ich, dass der vorgelegte Gesetzentwurf vom Grundsatz her alternativlos ist, weil es Änderungen im UVP-Recht gibt und die müssen einfach national umgesetzt werden.

Zweitens: Das Verhältnis von UVPG und Fachrecht soll deutlich gemacht werden. Es gibt zwar Regelungsansätze in § 1 Abs. 4 UVPG, ich glaube aber, dass man in vielen Detailregelungen, die später im Gesetz folgen, dieses Verhältnis deutlicher hervorkehren könnte. Als Beispiel sei mal der § 16 des Entwurfs genannt in Verbindung mit der Anlage 4. Da wird über eine Alternativenprüfung gesprochen, die meines Erachtens im Verhältnis zum Fachrecht gar nicht dieses Gewicht hat, wie sie dort im Gesetz als solches erscheint.



Drittens: gesetzliche Beschleunigung mit Augenmaß und im Bewusstsein seiner Bedeutung. Im Infrastrukturrecht ist man immer auf Beschleunigung angewiesen und zielt auch darauf ab, aber gleichzeitig sollte man meines Erachtens überlegen, welche Bedeutung diese Beschleunigung für die Qualität der einzelnen Prüfungen hat. Es gibt im § 7 Abs. 6 UVPG etwa die Möglichkeit, sozusagen eine Beschleunigung herbeizuführen, indem man den Behörden hier Fristvorgaben setzt. Aber welche Wirkung hat diese Regelung? Sie führt zwar dazu, dass man zu einer hektischen Prüfung kommt. Die Frage ist aber, was ist bei einem Verstoß gegen diese Frist? Es wird wohl gar keine Konsequenzen nach sich ziehen, das heißt also die Regelung hat allein einen appellierenden Charakter.

Viertens meine ich, man sollte im Zusammenhang normieren, das heißt Sachen, die zusammengehören, sollten auch örtlich im Gesetz im Verbund strukturiert sein, etwa § 2 Abs. 5 UVPG, der sich hier mit der Anwendbarkeit des UVPG auf Windkraftanlagen beschäftigt, gehört meines Erachtens vielmehr in die Anlage. Da müsste man Sachen, die zusammengehören, besser gruppieren.

Und vielleicht das Letzte, was mir am Herzen liegt: gesetzgeberische Zurückhaltung bei Detailregelungen. Ein Gesetz ist nun mal ein statisches Geschöpf und das bekommt erst dadurch sein Leben, dass es in der Praxis durch Gerichte interpretiert und ausgelegt wird und das liefert auch die Möglichkeit der flexiblen Anpassung. Umso detaillierter ich regle, umso statischer bin ich und umso mehr laufe ich in die Gefahr hinein, Details zu übersehen und Wertungswidersprüche hervorzurufen. Ein Beispiel dafür ist etwa der ganze Komplex §§ 10 ff UVPG. Hier ist im § 11 Abs. 6 beispielsweise ein Privileg für Altvorhaben vorgesehen, das einen Wertungswiderspruch zum Rest des § 11 hervorruft. Denn im Ganzen geht es ja darum, bestimmte bestandsgeschützte Anlagen nicht in die Beurteilung der Umweltverträglichkeit eines Neuvorhabens, nicht eines Altvorhabens, einzubeziehen. Mir ist kein Grund ersichtlich, warum man Altvorhaben herausnehmen sollte, aber andere bestandsgeschützte Anlagen berücksichtigt. Das führt meines Erachtens zu einer verstellten Wahrnehmung auf die Realität und die Auswirkungen, die ein solches Vorhaben dann nach sich zieht. Das waren so ganz kurz zusammengefasst meine Anregungen.

Ursula Philipp-Gerlach (Rechtsanwältin): Ich möchte mich in den drei Minuten auf einen ganz speziellen Aspekt beschränken, weil ich meine, dass es ein grundsätzliches Problem zwischen dem Verhältnis des Fachrechts, des Anlagenrechts und der Umweltverträglichkeitsprüfung gibt. Das ist hier jetzt schon mehrmals angesprochen worden. Wie greifen diese ineinander? Ich möchte das am Beispiel des Klimaschutzes deutlich machen, weil in den Erwägungsgründen zur EU-Änderungsrichtlinie steht ja explizit drin, dass ein Grund für diese Änderung eine ausreichende Berücksichtigung des Klimaschutzes bzw. des Klimawandels ist, und die Umweltverträglichkeitsprüfungen sollen diesem Aspekt Rechnung tragen. Jetzt wissen wir, die Umweltverträglichkeitsprüfung ist nur ein unselbstständiger Teil eines Genehmigungsverfahrens, eines Verwaltungsverfahrens, und die Ermittlung, die Bewertung und auch die Berücksichtigung richten sich ausschließlich nach dem Fachrecht. So steht es auch jetzt wieder im § 25 des UVPG-Entwurfes. Ich möchte noch einmal die Erwägungsgründe zitieren, die die EU-Richtlinie vorgibt: „Der Klimawandel wird weiter Umweltschäden verursachen und die wirtschaftliche Entwicklung gefährden. Diesbezüglich ist es angezeigt, die Auswirkungen von Projekten auf das Klima (z. B. Treibhausgasemissionen) und ihre Anfälligkeit in Bezug auf den Klimawandel zu bewerten.“ Jetzt wissen wir aber alle, dass es nach dem nationalen Recht kein Klimaschutzgesetz gibt. Es gibt keine gesetzlich fixierten Klimaszutzziele. Wie also soll – wenn man nur nach Maßgabe der Gesetze die Bewertung und die Berücksichtigung durchführt – dieses Ziel der EU-Änderungsrichtlinie erreicht werden? Das Interessante ist, dass sowohl die EU-Richtlinie, als auch der Anhang IV den UVP-Bericht nach § 16 UVPG vorsieht. In einer Tabelle können Sie da auch etwas zu Klima lesen und wie das ermittelt werden soll, nämlich über die Treibhausgasemissionen. Davor finden Sie aber den Satz, „nach Maßgabe des einschlägigen Fachrechts“. Wir haben aber kein einschlägiges Fachrecht nach dem es eine Ermittlung von CO₂-Emissionen geben soll. Deswegen – so auch dann in der Gesetzesbegründung explizit ausgeführt – gibt es keinen Anwendungsfall, also nur nach Fachrecht und da es das Fachrecht nicht vorsieht, gibt es keinen Anwendungsfall. Also komme ich zu der Auffassung, dass man der Umsetzung die Chance nicht ergriffen hat, hier



auch das Fachrecht mit dem Verwaltungsverfahren zu kombinieren.

Dr. Joachim Hartlik (UVP-Gesellschaft e. V.): Ich beschränke mich auf zwei Aspekte: die Vorprüfung des Einzelfalls und die Qualitätssicherung. Die UVP-Gesellschaft, die ich als 1. Vorsitzender hier vertrete, ist seit über 30 Jahren als Zusammenschluss von Planern, Juristen, Ingenieuren, Richtern, Verwaltungsfachleuten und Wissenschaftlern aktiv, die im Bereich UVP-Praxis und UVP-Methodenentwicklung arbeiten. Die UVP hat sich seit 1990 als leistungsfähiges Instrument, als Standardverfahren zur Sachverhaltsermittlung von Umweltbelangen etabliert und ist kein Investitionshemmnis. Aber ausgerechnet am Eingangportal dieser Institution UVP wartet zumindest bei den kleiner dimensionierten Vorhaben, die aufgrund geringerer Größe und Leistung nicht direkt UVP-pflichtig sind, mit der Vorprüfung ein Verfahrensschritt großer Komplexität. Das hat dazu geführt, dass Vorprüfungen fast immer negativ, mit der Ablehnung der UVP-Pflicht enden. Das steht im krassen Gegensatz zur UVP-Richtlinie, die bei solchen Projekten ein grundsätzliches Umweltkonfliktpotenzial sieht und damit im Regelfall die UVP-Pflicht fordert, von der nur in begründeten Fällen abzusehen ist. Der Gesetzentwurf ändert hieran nichts. Nicht weniger als acht Paragraphen verkomplizieren die Vorprüfung, was vor allem zwei Dinge bewirkt: erstens eine prinzipielle UVP-Skepsis einschließlich eines grundsätzlichen UVP-Vermeidungsverhaltens bei den Behörden. Zweitens eine weiter steigende Rechtsunsicherheit bei den Verfahren, die aufgrund einer negativen Vorprüfung ohne UVP und ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden. Die steigende Zahl erfolgreich angefochtener Genehmigungsbescheide wegen fehlerhafter Vorprüfung verdeutlicht die Risiken und Nebenwirkungen dieser gängigen Praxis. Hier hilft nur ein Gegensteuern aus unserer Sicht, eine drastische Reduktion der Regelungsdichte z. B. durch Abkehr von der methodisch unsinnigen Trennung von standortbezogener und allgemeiner Vorprüfung.

Zweiter Punkt: Die Qualitätssicherung des UVP-Berichts und die Fachkenntnisse des Personals in Behörden und bei den Gutachtern müssen entsprechend den Anforderungen der UVP-Änderungsrichtlinie angepasst werden. In der Praxis kommt es immer wieder zu Problemen aufgrund mangelhafter Umweltverträglichkeitsstudien und Lücken

in den Umweltverträglichkeitsstudien, durch eine unzureichende Prüfung der Vollständigkeit und Plausibilität durch die Behörde vor Auslegung der Unterlagen. Dies ist auch bei aktuellen Planfeststellungsverfahren wie etwa der Fehmarnbeltquerung zu sehen. Trotz einer knapp 4 000 Seiten starken Umweltverträglichkeitsstudie haben die Unterlagen offensichtlich nicht den Anforderungen genügt, die an sie zu stellen sind. Sie mussten massiv überarbeitet werden und sie werden jetzt erneut ausgelegt; zwei Jahre Verfahrensverzögerung – das spricht für sich. Vor diesem Hintergrund ist eine eigenständige Vollständigkeitsprüfung als regelmäßiger Verfahrensschritt, der im Übrigen auch mit den Vorschriften der 9. BImSchV harmonisiert, aus unserer Sicht unumgänglich. Ferner sollte die Klärstellung erfolgen, dass Sachverständige zu dieser Prüfung heranzuziehen sind, wenn nicht genügend qualifiziertes Personal in den Behörden vorhanden ist. Nein, die UVP will und kann in aller Regel auch keine Vorhaben verhindern, sie macht im Schnitt aber nur 0,5 bis 0,7 Prozent der Investitionskosten aus. Sie muss einfach und rechtssicher sein und muss vor allen Dingen den Vollzug der Behörden sicherstellen.

Abg. **Karsten Möring** (CDU/CSU): Ich frage mich im Moment, wie wir mit der Zeit zurecht kommen bei dieser Komplexität, aber versuchen wir es mal. Ich würde meine erste Frage gern an Herrn Dr. Kenyeressy stellen. Sie haben einen Punkt vorhin angeschnitten, nämlich die Frage der Veröffentlichung von Unterlagen im Internet. Wir haben dieses Thema ja schon einmal bei uns bei der Beratung zu SEVESO III gehabt und mich würde interessieren, Sie haben auf das Thema Wettbewerbsneutralität und Terrorismusmöglichkeiten, also sagen wir mal kriminelle Einwirkungen jeglicher Art abgestellt, ist die Richtlinie aus diesem Blickwinkel angemessen im Gesetzentwurf umgesetzt, wenn Sie das mit der EU-Richtlinie vergleichen?

Dr. Alexander Kenyeressy (BDI): Ja, ich habe es angesprochen, es ist ein ganz zentraler Gesichtspunkt für die deutsche Industrie. Es geht um die Frage des Umfangs der Unterlagen, die im Netz zu veröffentlichen sind. Ja, wir haben Regelungen in der geänderten UVP-Richtlinie, die nun hier Veröffentlichungen vorsehen. Allerdings muss man den Gesamtkomplex ansehen, angesichts von bestimmten Entwicklungen, die wir in jüngster Zeit sehen. Der



erste Punkt, ich habe es eben bereits angesprochen, ist die Thematik Terrorismus. Ich denke, ich würde ganz gern einfach hier eine Sache exemplarisch mal verdeutlichen und zwar ist das hier ein Artikel aus der BILD-Zeitung [vom 23. Januar 2017] mit der Überschrift „Regierung warnt vor Terror mit Chemiewaffen“, ... und das steht hier auf der rechten Seite, das BKA warnt weiter: „Mögliche Anschläge gegen Einrichtungen oder Transporte der Chemieindustrie enthalten ein hohes Gefährdungspotenzial.“ Das ist ein Gesichtspunkt.

Zweiter Gesichtspunkt – Cyber-Kriminalität, Hacker-Angriffe. Wir als Unternehmen Thyssen-Krupp-Steel und auch die thyssenkrupp AG und weitere namhafte Unternehmen – seien es große oder auch kleinere Unternehmen – sind in jüngster Zeit zentrales Ziel von systematischen Hacker-Angriffen gewesen. Wir selbst als Thyssen-Krupp haben darunter gelitten. Im letzten Jahr hat es einen Angriff gegeben offenbar, das ist nicht deutlich, aus Fernost. Über ein halbes Jahr wurde hier versucht, in ganz perfider und systematischer Weise, Unternehmens-Know-how abzugreifen und tief einzudringen in unser System. Das heißt, wir reden hier tatsächlich über eine fundamentale, neue Bedrohungssituation in einer Dimension, die wir bisher nicht kannten. Auch noch ein Punkt bei der Entwicklung, das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen hat jetzt jüngst eine Initiative ins Leben gerufen zur Untersuchungen zur Cyber-Sicherheit von Betriebsbereichen. Das bedeutet, offenbar ist hier auch im politischen Bereich schon stärker ein Bewusstsein dafür vorhanden, für bestimmte sensible Daten und den Umgang mit diesen. Vor diesem Hintergrund, den ich eben geschildert habe, ist es aus unserer Sicht wichtig, dass man Veröffentlichungspflichten nur danach richtet, was auch tatsächlich dann europarechtlich – wir sprechen ja über die geänderte UVP-Richtlinie – vorgesehen ist. Und wenn man sich die UVP-Richtlinie in ihrer neuen Fassung durchsieht, dann kommt man eben gerade nicht zum Ergebnis, dass Antragsunterlagen im Netz zu veröffentlichen sind. Es gibt ja eine Regelung in dem Artikel 6 Abs. 3 der UVP-Richtlinie, dort steht drin, dass nur der UVP-Bericht und wichtigste Berichte und Empfehlungen, die behördlicherseits zum Zeitpunkt der Bekanntmachung des Vorhabens vorliegen, dass diese in zentralen Internetportalen zu veröffentlichen sind. Da

ist eben nicht die Rede davon, dass Antragsunterlagen erfasst sind. Man kann auch nichts in diesem Tatbestandsmerkmal „Berichte und Empfehlungen“ reinlesen, dass hier Antragsunterlagen erfasst sind, denn die UVP-Richtlinie selbst geht an anderer Stelle ausdrücklich von dem Begriff Genehmigungsantrag aus. Das heißt, es ist nicht mit umfasst.

Aus unserer Sicht ist es so, dass hier dieser europarechtliche Hintergrund nicht angemessen aufgegriffen wird von dem Vorschlag, über den wir heute sprechen. Und zwar soll weiterhin nach § 20 Abs. 2 des Entwurfs des UVPG der § 27a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) gelten, hier noch mit einer Besonderheit für die Veröffentlichung des Umweltberichts. Das ist aus unserer Sicht kein richtiger Weg. Ich denke es ist politisch angemessen, darüber ernsthaft zu diskutieren, dass man hier grundlegend neu die Thematik anpackt, was zum Ergebnis haben muss, aus Sicht der Industrie, dass eine Internet-Veröffentlichung von Antragsunterlagen nach Maßgabe des zugrundeliegenden europäischen Rechts nicht erfolgen darf, mit dem Ergebnis, dass § 27a VwVfG hier nicht zur Anwendung kommt.

Abg. **Klaus Mindrup** (SPD): Wir müssen bis zum 16. Mai 2017, wenn ich das richtig weiß, die UVP-Änderungsrichtlinie in nationales Recht umsetzen und meine Fragen gehen an Herrn Prof. Dr. Kment. Meine erste Frage ist: Stellt der Gesetzentwurf aus Ihrer Sicht eine ausreichende Umsetzung der Anforderungen der UVP-Änderungsrichtlinie dar? Also reißen wir die Latte oder nicht? Die zweite Frage bezieht sich auf die schriftliche Stellungnahme des BDI, die haben Sie wahrscheinlich auch. Dort wird eine Änderung des § 9 UVP-Gesetzentwurfs vorgeschlagen. Im § 9 wird die UVP-Pflicht bei der Änderung von Vorhaben geregelt. Der BDI schlägt konkret vor, dass eine UVP-Vorprüfung nur durchzuführen sein soll, wenn die Änderung offensichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Schutzgüter haben wird. Was halten Sie von einem solchen Vorschlag? Wäre ein solcher Vorschlag europarechtskonform?

Prof. Dr. Martin Kment (Universität Augsburg, Juristische Fakultät): Ich muss vorwegschicken, dass es unseriös ist, jetzt zu sagen, der Vorschlag entspricht den Vorgaben des Unionsrechts. Das würde



voraussetzen, jede einzelne Vorschrift bis ins Detail durchzugehen. Bei diesem umfangreichen Werk ist das nicht machbar. Das muss ich direkt vorweggeben. Es geht um eine Grobeinschätzung, von der ich jetzt schon sagen kann, dass sie nicht stimmen wird, im Detail.

Ich glaube zunächst einmal, die wesentlichen Punkte, die die UVP-Änderungsrichtlinie gebracht hat, sind mit diesem Gesetzentwurf auch umgesetzt worden. Meines Erachtens gibt es einzelne Bereiche, das haben wir gerade schon gehört, da geht der Änderungsvorschlag über das Unionsrecht hinaus, das ist aber auch in keiner Weise schädlich. Der Gesetzgeber darf in Deutschland vom Grundsatz her erst einmal normieren, was er möchte. Er kann natürlich auch andere Anforderungen oder gesteigerte Anforderungen stellen. Er darf halt nur nicht hinter die Anforderungen des Unionsrechts zurückfallen. Deshalb ist das jetzt nicht irgendwie schädlich, dass das so wäre. Und es gibt ein ganzes Bündel von Bereichen, da ist es gar nicht sicher, ob wir über das Unionsrecht hinausgehen, weil allein die Interpretation der unionsrechtlichen Vorgaben noch nicht gesichert ist, sodass wir auch von einer Grauzone sprechen können. Aber bei der gesamten Durchsicht habe ich jetzt keine „groben Löcher“ entdecken könne, wo man sagen könnte, hier seien grobe Schnitzer gemacht worden. Und zu Ihrer Frage, wie sieht es aus mit der Vorprüfung? Ich meine, dass es bei einem Änderungsvorhaben grundsätzlich so ist, dass sich die Frage im Detail daran entscheiden wird, was ist eigentlich eine wesentliche Änderung? Und das als Gesetzgeber zu normieren, ist meines Erachtens schwer. Man kann natürlich Schwellenwerte vorgeben, aber vom Grundsatz her ist es immer eine große Problematik, genau diese Wesentlichkeit zu erkennen. Wesentlich vor welchem Hintergrund? Hier wird es wohl wesentlich um die Auswirkungen auf die Umwelt gehen. Ich meine, dass das Unionsrecht vorgibt, dass bei allen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Und wenn eine solche Veränderung eines Vorhabens zu wesentlichen Auswirkungen auf die Umwelt führt, muss das auch dann zwangsweise eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach sich ziehen. Wenn man hinter diesem Maßstab als Gesetzgeber zurückbleibt, wird man sich unionsrechtlich auf jeden Fall auf dünnes Eis begeben, vom Grundsatz her. Deshalb meine ich, es ist

unerheblich, ob ich ein Neuvorhaben oder ein Änderungsvorhaben habe, wenn sich dadurch die Umweltsituation maßgeblich verändert, muss ich dann in eine Verträglichkeitsprüfung oder in die Vorprüfung erst einmal einsteigen und dann schauen, ob sich dadurch eine Umweltverträglichkeitsprüfung anschließt.

Abg. **Hubertus Zdebel** (DIE LINKE.): Bevor ich zur Sache komme, eine kurze Vorbemerkung: Ich muss leider nach meiner ersten Frage gleich schon wieder los, weil nämlich die Kuratoriumssitzung nachher zum Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung um 11 Uhr stattfindet. Weil ich da Mitglied bin und das die konstituierende Sitzung ist, möchte ich daran auf jeden Fall teilnehmen. Das bitte ich vorab zu entschuldigen. Aber es sind ja auch noch genug Kolleginnen und Kollegen meiner Fraktion da, die dann weitere Fragen stellen werden.

Jetzt zum eigentlichen Inhalt. Wir diskutieren ja hier heute über die notwendig gewordene Novelle des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes. Und eine Vorbemerkung vorab meinerseits was das Ganze angeht: Die grundsätzlichen Defizite, die es bei diesem UVP-Gesetz gibt, werden jetzt nach meiner Auffassung durch die Novelle nicht behoben. Das gilt vor allen Dingen auch aus der Sicht derer, die es natürlich einerseits begrüßen, dass es jetzt überhaupt aufgrund der UVP-Pflicht eine Öffentlichkeitsbeteiligung gibt, aber gleichzeitig kritisieren – und das ist ja auch von einigen der Sachverständigen heute auch schon angesprochen worden –, dass kein eigenes Recht dadurch konstituiert wird, sondern dass sich das auf das Fachrecht bezieht. Also im Kern gibt es dadurch kein eigenes Verwaltungsverfahren und es ist häufig so, dass die UVP als lästige Pflicht der Betreiber unter Behörden auch rüberkommt. So wird es zumindest auch in großen Teilen derer, die im Umweltbereich tätig sind, wahrgenommen. Ich schließe mich ausdrücklich dieser grundsätzlichen Kritik an.

Meine Frage geht an Frau Philipp-Gerlach. Sie hatten das ja auch angesprochen in Ihrem Statement, dass es sich letztlich alles nach dem Fachrecht richtet und dass wir ein besonderes Problem bekommen, wenn es Bereiche gibt, wo es überhaupt kein Fachrecht gibt. Wir hatten ja gerade den Bereich Klimapolitik z. B. angesprochen und daraus



leitet sich meine Frage ab: Wie ist das denn aus Ihrer Sicht zu bewerten, dass das Verfahren zur Überprüfung der Umweltverträglichkeit eben kein eigenständiges Verfahren mit eigenen strengeren Bewertungskriterien darstellt? Zu welchen Ergebnissen führt das über den Klimabereich hinaus Ihrer Meinung nach? Welche Alternativen oder Notwendigkeiten würden Sie daraus ableiten?

Ursula Philipp-Gerlach (Rechtsanwältin): Zu welchen Auswirkungen führt die Unselbstständigkeit? Ich denke erst einmal, dass die Unselbstständigkeit des Verfahrens nicht das grundlegende Übel ist. Ich plädiere hier jetzt nicht unbedingt für ein parallel zu einem Verwaltungsverfahren laufendes Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren, weil das Wichtige ist, wie das Ergebnis in die fachrechtliche Planzulassung integriert werden soll. Und dafür brauchen wir Maßstäbe. Und aus meiner Sicht halten die Fachgesetze keine ausreichenden Maßstäbe zur wirksamen Umweltvorsorge bereit. Wir haben ein aus meiner Sicht gutes umweltrechtliches Instrumentarium zur Gefahrenabwehr und zum Schutz vor Verletzungen von Rechtsgütern. Aber für die Umweltvorsorge, die ja der Maßstab für die Berücksichtigung bei den Zulassungen ist, da fehlt es an ausreichenden Instrumentarien.

Ich mache das noch einmal am Beispiel der Luftreinhaltung deutlich, wo es ja Grenzwerte gibt. Wenn die Grenzwerte überschritten werden, darf ein Projekt entweder nicht zugelassen werden oder es müssen vorsorgende Maßnahmen getroffen werden, die dafür Sorge tragen, dass bestimmte Grenzwerte eingehalten werden. Aber darüber hinaus wissen wir alle, dass die Grenzwerte einen gewissen Schutz bieten, wie z. B. vor zu hoher Stickstoffbelastung. Aber dennoch werden nach wie vor Projekte zugelassen, die doch in einem erheblichen Maß zu einer Erhöhung dieser Belastung beitragen. Dann wird aber darauf verwiesen, dass es Sache der Luftreinhaltungsplanung sei, dafür Sorge zu tragen, dass bestimmte Grenzwerte unterschritten werden. Das heißt, wir haben Zusatzbelastungen aufgrund von Vorhabenzulassungen, obwohl gesundheitsgefährdende Grenzwerte – gerade im innerstädtischen Ballungsraum – schon überschritten werden. Das sind für mich die Defizite, die da zutage kommen und wo es dringend Nachbesserungsbedarf zugunsten einer wirksamen Umweltvorsorge gibt.

Abg. **Peter Meiwald** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Dr. Hartlik und das geht ungefähr in die Richtung, was gerade auch schon gesagt wurde. Zur Vorprüfung, zu dieser praktischen Umkehr des eigentlich Gedachten, haben Sie gerade schon etwas gesagt. Aber es gibt in der Tat ja noch die Frage, was passiert eigentlich mit dem Klimaschutz? Also dort, wo das Fachrecht fehlt? Da haben wir gerade schon von Frau Philipp-Gerlach etwas zu gehört. Aber auch die Frage der Kulmination, also die Frage, was passiert eigentlich mit der Vorbelastung, wenn die nicht vernünftig mit gerechnet wird? Führt das dann nicht doch auch eben zu einem deutlichen Verstoß auch gegen das Vorsorgeprinzip? Für mich ist die Frage, ob Sie der Meinung sind, dass das EU-Recht, wie das vorhin angesprochen worden ist, wirklich 1:1 umgesetzt wird oder wo etwas noch zu heilen wäre, um zu einer vernünftigen Umsetzung der EU-Vorgaben zu kommen. Wir haben das in Österreich jetzt gesehen mit dem Schwechat-Urteil vom Bundesverwaltungsgericht in Österreich, was ja zumindest nach meiner bisherigen Kenntnis in Deutschland so nicht denkbar wäre, im bisherigen Rechtssystem. Also sehen Sie Möglichkeiten, da etwas zu heilen?

Dr. Joachim Hartlik (UVP-Gesellschaft e. V.): Also ich sehe schon ein Problem der Kumulation und in dem Zusammenhang auch mit der Vorbelastung, denn das ist im Emissionsschutzrecht, denke ich, gut geregelt. Da ist die TA Luft; für Windparks gilt z. B., dass die vorhandene Belastung ermittelt werden muss, das ist ganz klar. Das ist die Grundbelastung. Dann wird ermittelt, was das geplante Projekt dazu bringt und dann wird auch noch geschaut, was denn noch für weitere Projekte beantragt sind, die dazu ebenfalls einen Beitrag leisten, sodass ganz klar ist, der Eimer ist irgendwann voll.

Bei anderen Schutzgütern haben wir diese Problematik eben nicht. Da wird die Vorbelastung geradezu gegenteilig instrumentalisiert. Da wird argumentiert, da ist ja schon das Landschaftsbild so ein bisschen verschandelt, da können wir eigentlich noch etwas dazu setzen, oder es gibt schon Emissionen, luft- oder schallmäßig, da können wir noch was draufsetzen. Das ist aus meiner Sicht eine missbräuchliche Anwendung dieser Vorbelastung. Die wird dort instrumentalisiert für Dinge, die da nicht hingehören. Das finden wir in ganz, ganz vielen Gutachten. Die Bündelung von Belastungen ist ja durchaus ein guter Ansatz, aber das darf nicht



dazu führen, dass es Bereiche gibt, die immer prekärer werden und andere werden freigehalten. Vielleicht noch zum Umweltvorsorgeprinzip, da stimme ich mit meiner Vorrednerin völlig überein. Wir haben einfach zu wenig umweltvorsorgeorientierte Wertmaßstäbe, wenn wir uns die vulnerablen Gruppen angucken, ältere Menschen, jüngere Menschen, Kinder. Die sind in viel höherem Maße betroffen von solchen Belastungen. Wir haben in Deutschland 40 000 vorzeitige Todesfälle allein durch Feinstaub. Das sind natürlich die vulnerablen Gruppen vor allen Dingen angesprochen. Die haben eine 26. BImSchV in der drinsteht, dass der Schutz vor elektromagnetischen Feldern gilt, aber nicht für Implantat-Träger. Die sind draußen. Die haben Pech gehabt. Also das sind Dinge, da muss nachgesteuert werden, finde ich. Umweltvorsorgemaßstäbe gehören einfach mit in den Sachverhalts-Ermittlungsgrundsatz der Behörde rein und ein Rückzug auf die reinen Grenzwerte ist nicht gut.

Abg. **Peter Meiwald** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Dann würde ich gern noch einmal kurz nachfragen. Haben Sie konkrete Vorschläge noch einmal, was man ändern könnte, um da diesen Drive eigentlich reinzubringen, dass wir das Vorsorgeprinzip da besser reinbekommen? Und wenn noch Zeit ist, am Ende noch eine kurze Einschätzung dazu, was Sie vom Vorschlag des BDI halten, da nochmal extra eine Bagatellgrenze einzuführen?

Dr. Joachim Hartlik (UVP-Gesellschaft e. V.): Ich denke, das Vorsorgeprinzip ist im Gesetz verankert. Im geltenden Gesetz steht in § 12, dass die Umweltauswirkungen nach Maßgabe geltender Gesetze im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge zu bewerten sind. Da steht es drin. Wir haben den Grenzbelastungsansatz. Wenn ich alle möglichen medialen Bereiche schon ausschöpfe mit ihren Belastungen, dann kann ich auch aus diesem Grenzbelastungsansatz der UVP-Verwaltungsvorschrift heraus sagen, wir können dieses Vorhaben nicht genehmigen, weil es überall an der Kante des gerade noch Erträglichen ist. Also das Gesetz gibt es eigentlich schon her. Nur in der Praxis wird das eigentlich nicht betrachtet.

Die Bagatellgrenze, die der BDI jetzt vorschlägt, dazu weiß ich nicht, ob es da Sinn macht, eine Bagatellschwelle einzuziehen. Man müsste das zu-

sammen mit der Vorprüfung eigentlich grundsätzlich vereinfachen und dann wäre die Frage, ob es überhaupt noch irgendwelche Schwellenwerte geben sollte. Ob nicht eine Vorprüfung für alle Projekte dann durchgeführt werden sollte, wenn entschieden wird, machen wir eine umfassende UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung, die natürlich auch eine Rechtssicherheit beinhalten würde. Es gibt immer mehr Vorhabenträger, die machen freiwillig eine UVP für zwei Windenergieanlagen, weil sie bei Beteiligung der Öffentlichkeit eine Richtigkeitsgewähr haben und Klagen vorbeugen. Das ist für die viel einfacher, als jetzt den Umweg ohne UVP zu gehen und dann anschließend in Klageverfahren gehen zu müssen.

Abg. **Karsten Möring** (CDU/CSU): Wir haben ja gemerkt, wie komplex das ganze Thema ist, obwohl das Gesetz den Anspruch erhebt oder der Entwurf den Anspruch erhebt, das Ganze soll ja nun etwas vereinfacht oder übersichtlicher oder handhabbarer werden. Deswegen würde ich gern noch einmal eine Frage an Herrn Professor Dr. Leidinger stellen in diesem Kontext: Wird dieses Gesetz insgesamt dem Anspruch zur Vereinfachung gerecht? Ich knüpfe mal an die Problematik, die wir eben schon einmal diskutiert haben an, zwischen dem Verhältnis von Fachrecht und UVP-Gesetz. Wie bewerten Sie das?

Prof. Dr. Tobias Leidinger (Rechtsanwalt): Aus meiner Sicht ist diese Abgrenzung zwischen dem Fachrecht und der UVP an verschiedenen Stellen des Gesetzes nicht hinreichend klar geregelt. Man muss sich klarmachen, dieser Grundsatz, dieser Subsidiaritäts- und Akzessorietätsgrundsatz, das hört sich sehr dogmatisch aufgeladen an, das ist ein für die praktische Handhabung dieses Gesetzes elementarer Grundsatz. Was heißt das? Das heißt, es muss für die Praxis klar sein, also im Rahmen des jeweiligen Zulassungsverfahrens, welcher Prüfmaßstab anzulegen ist. Und bisher galt und interessanterweise dem Wortlaut nach gilt immer noch, nämlich im § 4 dieses Gesetzentwurfes, dass ja gesagt wird, die UVP sei in der Tat unselbstständiger Teil des jeweiligen Zulassungsverfahrens. Das heißt, da wird dieser Akzessorietätsgrundsatz an sich zum Ausdruck gebracht in dem Sinne, dass das UVPG keine eigenen Prüfmaßstäbe aufstellt, sondern es ist eben nur verfahrensrechtlich Teil des Zulassungsverfahrens und die eigentlichen



materiellen Maßstäbe kommen aus dem jeweils anzuwendenden Fachrecht. Wenn also nicht klar ist, wie sich das Fachrecht zum UVPG verhält, dann ist in der Praxis eine Prüfung schwierig und führt natürlich zu Rechtsfehlern und zu der Gefahr, dass eine Genehmigung nachher aufgehoben werden kann. Deshalb betont das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung ganz eindeutig, dass im UVPG, weil es eben Verfahrensrecht ist, kein eigenständiger materieller Prüfmaßstab aufgestellt werden soll. Und interessanterweise enthalten diesen Grundsatz auch die bisherige UVP-Richtlinie und auch die jetzt vorliegende, umzusetzende UVP-Richtlinie; also insofern keine geänderten Vorgaben. Trotzdem lässt sich, wenn ich den Gesetzentwurf eben in einzelnen Vorschriften anschau, erkennen, dass diesen Grundsätzen eben nicht entsprochen wird. Ich möchte das beispielhaft an einigen Vorschriften deutlich machen. Zunächst mal der § 3 Satz 2 UVPG, der Grundsatz über die Umweltprüfung – hier ist aus meiner Sicht die gewählte Formulierung, dass „nach Maßgabe der geltenden Gesetze“ und „nach einheitlichen Grundsätzen“ geprüft werden soll, nicht hinreichend klar. Richtig wäre es, daher mein Konkretisierungsvorschlag, so zu formulieren, dass die Prüfung nach Maßgabe des für die Zulassung des jeweiligen Vorhabens geltenden Gesetzes durchzuführen ist. Ähnliche Unschärfen haben wir im § 18, sowohl im Abs. 1 als auch Abs. 2. Da geht es um die Beteiligung der Öffentlichkeit. Hier ist es deshalb problematisch, weil – Sie wissen, wir haben in einzelnen fachrechtlichen Vorschriften – Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) als Beispiel – was ja einen breiten Bereich der Praxis abdeckt, aber auch z. B. in der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung (AtVfV) eigenständige Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Dann aber muss klar sein, wie verhält sich denn jetzt das UVP-Recht mit seiner allgemeinen Aussage in § 18 zu den Lex-specialis-Regeln im untergesetzlichen Verfahrensrecht, also wenn Sie z. B. den § 10 Abs. 6 des BImSchG oder § 16 der 9. BImSchV, das ist die Verfahrensordnung zum BImSchG, oder den § 10 der AtVfV, dann finden Sie dort Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung, die aber bei näherem Hinschauen im Widerspruch stehen zu dem, was wir jetzt in § 18 drinstehen haben. Auch hier mein Vorschlag, bitte konkret! § 18 Abs. 1 und Abs. 2 müssten dahingehend ergänzt werden, dass

die fachgesetzlichen Verfahrensbestimmungen vorgehen.

Einen ähnlichen Widerspruch haben wir in § 21 Abs. 2 UVPG – Änderung der Äußerungsfrist – also die Öffentlichkeit, die sich beteiligt und die Einwendungen erheben will. Auch hier haben wir eine Divergenz zwischen der Äußerungsfrist, die jetzt im UVPG genannt ist und die in den fachgesetzlichen Regelungen genannt ist. Auch das ist nach meiner Sicht eine nicht hinzunehmende Unschärfe. Sie führt in der Praxis zu völliger Unklarheit, welche Frist gilt denn, denn die Fristen weichen voneinander ab. Wir haben im UVPG jetzt eine andere Frist als zum Teil in den eben genannten Verfahrensordnungen und es ist aus der Sicht sowohl einer Behörde, aber auch aus Sicht eines Einwenders oder auch des Vorhabenträgers eigentlich kein akzeptabler Zustand. Deswegen auch hier mein Appell nachzuschärfen und in der UVPG-Novelle dieses Verhältnis UVPG zum Fachrecht deutlich zu schärfen.

Abg. **Klaus Mindrup** (SPD): Meine Fragen richten sich jetzt an Herrn Dr. Balla. Es ist ja schon angesprochen worden, dass im Vorfeld des Gesetzentwurfes ein Planspiel mit UVP-Praktikern durchgeführt worden ist. Dabei waren Behörden, Verbände und entsprechende Ingenieurbüros beteiligt, die auch für Vorhabenträger z. B. aus der chemischen Industrie oder der Landwirtschaft arbeiten. Sie waren Mitglied des Teams, das das Planspiel organisiert hat und meine Frage ist: Sind nach Ihrem Eindruck die Vorschläge und Anregungen der UVP-Praktiker bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfes genügend einbezogen worden? Und die zweite Frage bezieht sich auf § 7 Abs. 3 des Gesetzentwurfes; da gibt es die Möglichkeit, freiwillig eine UVP durchzuführen. Diese Regelung ist umstritten, entsprechende europarechtliche Vorgaben gibt es nicht. Wie beurteilen Sie diese Regelung?

Dr. Stefan Balla (Bosch & Partner GmbH): Das ist richtig, wir haben an dem Planspiel teilgenommen und waren mit in dem Team, welches das Planspiel durchgeführt hat. Man muss dazu sagen, das Planspiel basierte auf Gesetzentwürfen, die in vielen Punkten auch noch etwas anders ausgesehen haben, als der jetzt vorliegende Entwurf und es wurde sehr viel diskutiert. Es gab auch häufig keine eindeutige oder keine einheitliche Meinung; auch



viele verschiedene Perspektiven sind dort eingegangen. Es gab viele Vorschläge, wie man die damaligen Entwürfe verbessern sollte und einige von diesen Vorschlägen sind tatsächlich aber auch jetzt in diesen Gesetzentwurf eingeflossen. Ich will einfach ein paar Beispiele nennen, z. B. gerade das Thema mit der freiwilligen UVP. Das war ein Wunsch, der ist dem Planspiel von mehreren Praktikern vorgetragen worden. Das kam unter anderem auch aus dem Bereich der Windkraft, weil man eben mit der Rechtsunsicherheit einer UVP-Vorprüfung, die dann eben durch die Behörde durchgeführt wird, als Vorhabenträger nicht mehr einverstanden war und man wollte eben zur Sicherheit lieber die UVP durchführen.

Ein anderes Thema, auch aus dem Bereich Windkraft, ist die Definition des Windfarmbegriffes. Auch das wurde angeregt und ist dann in einer Form hier in das Gesetz eingegangen, die aber nicht jetzt so ganz exakt auch im Planspiel formuliert wurde, sondern da kam einfach der Gedanke auf, wir brauchen unbedingt eine Definition, damit wir mehr Rechtssicherheit haben. Ein anderes Thema war die Frist für das Screening, also für die Vorprüfung des Einzelfalls zur Feststellung der UVP-Pflicht. Auch hier gab es von vielen Seiten im Planspiel den Hinweis, die Frist aus der Änderungsrichtlinie ist zu lang, ein Screening kann eindeutig in einer kürzeren Zeit absolviert werden. Auch diese Anregung ist eingeflossen in den Gesetzentwurf.

Andere Themen wie z. B. die Stärkung der Alternativenprüfung, ein Vorschlagsrecht für die Behörde, bestimmte vernünftige Alternativen zur Prüfung vorzuschlagen, z. B. im Scoping, sind dann nicht im Gesetzentwurf aufgegriffen worden. Es gab noch viele Details, z. B. zu Anlage 4, zu den Inhalten des UVP-Berichtes, auch diese Details sind teilweise nicht in dem Gesetzentwurf aufgegriffen worden. Ein anderer Punkt, den ich persönlich auch ganz interessant fand, das ist die Anlage 2. Wir haben ja auch über Vereinfachung gesprochen. Die Anlage 2 ist neu in das Gesetz aufgenommen worden. Da geht es um die Angaben des Vorhabenträgers zum Screening. Und da war eigentlich überwiegend die Meinung im Planspiel, dass so eine Anlage eigentlich nicht erforderlich ist, denn es gibt ohnehin die Auffangvorschrift dort, dass sich die Unterlagen des Vorhabenträgers an den Kriterien orientieren

müssen, die der eigentlichen Prüfung dann zugrunde liegen und die Kriterien sind in Anlage 3 genannt. Von daher könnte man eigentlich die Anlage 2 streichen und einen kurzen Satz ins Gesetz aufnehmen. Das hat sich aber zum Beispiel nicht hier im Gesetzentwurf durchgesetzt.

Zum zweiten Punkt, den Sie sagten, also die freiwillige UVP: Ich habe es schon gesagt, das war eine Forderung, die von mehreren Seiten kam im Planspiel und auch ich persönlich halte gerade diesen Punkt für sinnvoll. Wenn man sich in einem Grenzfall befindet, dann kann man eben die teilweise sehr aufwändige Vorprüfung abkürzen und kann dann mit der Behörde von vornherein vereinbaren, dass man eine UVP durchführt. Also da spricht aus meiner Sicht nichts dagegen, so eine Möglichkeit im Gesetz einzuräumen.

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Meine ersten zwei Fragen gehen an Frau Philipp-Gerlach, mit der Bitte, noch 10 Sekunden für eine Kurzwantwort für Herrn Dr. Kenyeressy übrigzulassen. Erste Frage: Wäre es aufgrund der Diskussionen, die gerade auch hier stattfinden, zu freiwilligen UVP-Prüfungen nicht angemessen, für Anlagen, die der Störfallverordnung (StöV) unterliegen, eine obligatorische UVP-Pflicht einzuführen, sowohl für die Errichtung als auch für wesentliche Änderungen dieser Anlagen? Die zweite Frage an Sie ist: Die UVP-Prüfung betrachtet ja üblicherweise immer die Maßnahme selbst als gesetzt und vergleicht dann nur unterschiedlich schädliche Maßnahmen, allerdings findet keine Betrachtung der Auswirkung der Maßnahme als solches gegenüber der Nichtdurchführung dieser Maßnahme statt. Ich möchte als Beispiel die Planung des Kohlekraftwerkes Lünen nehmen. Das ist geplant worden, in der UVP alles sauber, alles ordentlich. Inzwischen hat sich rausgestellt: Weder der Bedarf ist da, noch bringt es etwas für die Betreiber. Die UVP-Pflicht mit einer Null-Varianten-Prüfung hätte vielleicht die Stadtwerke davor geschützt, diese Fehlinvestition zu machen. Insofern wäre die Frage, ob nicht vorgeschrieben werden könnte, dass man verbindlich eine UVP auch mit einer Null-Variante verbindet, sprich was passiert wirtschaftlich, materiell, gesellschaftlich, wenn die Maßnahme nicht gemacht wird.



Jetzt noch eine kurze Bemerkung: Die Industrie betont ja, der BDI, so explizit die Gefahr von Terrorismus. Es würde mich natürlich freuen, wenn die Industrie erst einmal die eigenen Hausaufgaben macht, nämlich die meisten Störfälle, die ich von Industrieanlagen kenne, sind nicht durch Terroristen ausgelöst, sondern sehr oft durch Einsparung bei Wartung, bei Technik, bei Personal, dass man Arbeitssachen auslagert usw., dass man Bereiche auslagert, dass man Hilfskräfte reinholt, übrigens auch ein Einfallsort für Terroristen. Das wäre also die Frage, das zu regeln. Und die ganz einfache Frage an Sie ist: VW hat ja in die USA Milliarden Ersatzzahlungen für ihren Betrug gezahlt, in Deutschland fast nichts. Wären Sie bereit als BDI, im Gegenzug zu eventueller Erleichterung bei der UVP-Veröffentlichungspflicht, dann das Haftungsrecht der Vereinigten Staaten zu akzeptieren mit Milliardenzahlungen im Falle von Schäden, die auftreten. Das können Sie kurz mit Ja oder Nein beantworten.

Ursula Philipp-Gerlach (Rechtsanwältin): Zur ersten Frage, da geht es darum, warum nicht Störfallanlagen die per se von Gesetzes wegen schon risikobehaftet sind, nicht obligatorisch einer UVP-Pflicht unterliegen müssen. Die Verweisungskette ist ja die, dass es nur die Anlagen, die in Anlage 1 des UVPG enthalten sind – dort in der Spalte 1 mit einem x gekennzeichnet – einer UVP-Pflicht unterliegen. Die Anlage 1 wird nicht geändert, hier in dieser Novellierung. Und da stellt sich doch die Frage, ob nicht gerade auch in Umsetzung zur SEVESO III-Richtlinie, mit den Regelungen, die Sie letztes Jahr hier im Bundestag getroffen haben, es sinnvoll und notwendig wäre, hier eine UVP-Pflicht einzuführen. Ich halte das für sinnvoll. Dazu muss man einfach wissen, dass nicht alle Anlagen, die eine Störfallanlage sind, auch UVP-pflichtig sind. Das ist aus meiner Sicht widersprüchlich und nicht kongruent und deswegen sollte das noch in die Anlage 1 aufgenommen werden.

Ja, die Problematik zum Kohlekraftwerk Lünen. Ich denke, die ist allen hier im Hause sehr gut bekannt. Hätte da eine Nullvariante integriert werden können und bei vielen Anlagen fragen wir uns das: Warum wird die Null-Variante, die wir beschreiben, als eine andere Lösungsmöglichkeit nicht mit in die UVP aufgenommen? Interessant ist ja, dass in dieser Novellierung der Ursprungswortlaut wieder

etabliert werden soll und da steht etwas von: „vernünftige“ Alternativen sollen geprüft werden. Im nationalen Recht taucht im Fachrecht das Wort „vernünftig“ nicht auf. Was bedeutet das denn im Sinne der UVP-Richtlinie? Vernünftig kann eigentlich in diesem Zusammenhang nicht bedeuten wirtschaftlich, verhältnismäßig, alles das was man darunter nach dem Fachrecht subsummiert, sondern vernünftig im Sinne einer wirksamen Umweltvorsorge. Der Richtliniengeber, meine ich, hatte eigentlich die Idee: Hier gibt es ein Problem und wie kann man das Problem unter Umweltgesichtspunkten lösen. Deswegen meine ich, dass hier auch die so genannte Null-Variante mit hätte integriert werden müssen.

Vorsitzende: Herr Kenyeressy, ja oder nein?

Alexander Kenyeressy (BDI): Sieben Sekunden geben mir die Möglichkeit, etwas mehr als Ja oder Nein zu sagen. Jawohl, ich sage auf eine nicht ernsthaft gestellte Frage, werde ich keine ernsthafte Antwort geben.

Vorsitzende: Also jeder der Sachverständigen darf natürlich antworten, wie er möchte und jeder der Abgeordneten darf auch fragen, wie er möchte. Und die Ernsthaftigkeit, die bewertet dann die Allgemeinheit, die sich diese Anhörung anguckt und die einzelnen Personen.

Abg. **Peter Meiwald** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine nächste Frage richtet sich zunächst an Herrn Dr. Balla. Sie haben das gerade auch schon in einem Nebensatz angesprochen. Die Frage der Alternativenprüfung haben Sie auch mit ins Spiel gebracht. Können Sie kurz begründen, wie Sie sich das vorstellen, wie man das reinschreiben kann und warum Sie das fordern, dass man der Behörde das Recht gibt, eine Alternativenprüfung vorzuschlagen?

Dr. Stefan Balla (Bosch & Partner GmbH): Im alten Recht der UVP ist es so geregelt, dass praktisch in den Unterlagen des Vorhabenträgers dieser nur darlegen muss, welche Alternativen er selbst geprüft hat. Und die zuständige Behörde hat kein Recht, aus dem UVP-Recht heraus Alternativenprüfungen vorzuschlagen bzw. die Auswahl der Alternativen für die Prüfung vorzuschlagen. Wir halten es deswegen für vernünftig, dass dieses



Recht, eine zu prüfende Alternative ins Verfahren einzubringen, auch bei der zuständigen Behörde liegen müsste und es wäre sinnvoll, so einen Vorschlag relativ früh im Verfahren einzubringen. Deswegen wäre für uns das Scoping-Verfahren, was ja dazu dient, dass die Behörde den Vorhabenträger berät und dass man dort diskutiert, welche Prüfungen, welche inhaltlichen Punkte sollen in der UVP bearbeitet werden, dass dieses Verfahren geeignet wäre für die Behörde, dort einen Vorschlag zu machen, wenn sie denn überhaupt eine vernünftige Alternative sieht, die zu dem Projekt geprüft werden sollte. Das wäre für uns eine Möglichkeit, die Alternativenprüfung zu stärken, ohne jetzt dem EU-Recht zu widersprechen.

Abg. **Karsten Möring** (CDU/CSU): Ich würde gern noch einmal auf einen Aspekt eingehen und eine Frage an Herrn Professor Dr. Leidinger richten. Wir haben in dem UVP-Gesetzentwurf drinstehen, dass eine zusätzliche oder erneute Öffentlichkeitsbeteiligung bei Änderungen im Rahmen des UVP-Verfahrens vorgesehen ist. Dass Änderungen stattfinden, ist ja fast der Normalfall. Zwei Fragen dazu, erstens: Ist die Definition, ab wann eine neue Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist oder notwendig ist, hinreichend scharf und sachlich angemessen aus Ihrer Sicht? Und zweitens: Wie bewerten Sie diese Vorschrift für die Frage der Verfahrensverzögerung oder Verfahrensdauer? Das ist ja ein Abwägungsfall, den wir hier mal diskutieren müssen.

Prof. Dr. Tobias Leidinger (Rechtsanwalt): Aus meiner Sicht ist diese Vorschrift, wir reden ja über den § 22 des Entwurfs zum UVPG, in der Tat nicht hinreichend gut geregelt. Wenn Sie in den Wortlaut schauen, sehen Sie ja dort einen prominent formulierten Grundsatz, dieser Grundsatz lautet nämlich, jede Änderung von Unterlagen führt zu einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung. Dort zeigt sich die erste Unschärfe. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, hier soll es sich nur um „wesentliche Fehler oder erhebliche Lücken bei [der] Darstellung der Umweltauswirkungen“ handeln in den Unterlagen, also bei einer Änderung, die diese Qualität haben, dann sei diese Vorgabe erfüllt. Da bin ich sehr skeptisch, dass das so in Ordnung ist, denn wenn Sie einen Grundsatz so formulieren, das wissen Sie auch, wenn Sie Nicht-Juristen sind, dann müssen Sie die Ausnahme im besonderen

Umfang rechtfertigen. Ausnahmeregelungen sind eng auszulegen. Es genügt aber nicht, dann eine solche einschränkende Aussage nur in der Gesetzesbegründung zu verstecken. Wenn es so gemeint ist, und da ging ja Ihre Frage hin, hinreichende Schärfe, dann bitte diese hinreichende Schärfe im Gesetz und nicht nur in der Gesetzesbegründung formulieren. Das heißt, der erste Vorschlag ginge hier dahin, dann von einer erheblichen Änderung von Unterlagen zu sprechen und nicht eben diesen Grundsatz prominent in den Vordergrund zu stellen. Dass diese Überlegungen nicht ganz falsch sind, zeigt sich daran, dass sie in der Rechtsprechung, die Sie zu dieser Frage finden, eine genau umgekehrte Regel-/Ausnahmerechtsprechung finden. Das heißt, die Rechtsprechung sagt, im Grundsatz führt eine Unterlagenänderung nicht zu einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung. Nur wenn diese Unterlagenänderung eine besondere Qualität hat, nämlich wesentliche Aspekte betrifft, neue Umweltauswirkungen betrifft oder sich das Vorhaben sogar ganz anders darstellt, also jedenfalls dann wenn die Schwelle zum so genannten aliud überschritten ist, das Vorhaben also seine Identität ändert, in diesen Fällen, ja dann, ist eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich. Aber es kann nicht so sein und nicht so bleiben, wie es im § 22 ausgeführt ist, dass im Grundsatz bereits jede Änderung von Unterlagen diesen Neubeteiligungsanspruch und damit auch den Rechtfertigungsaufwand, warum man dann gleichwohl möglicherweise im Einzelfall davon absehen möchte, auslöst. Und das war ja Ihr Punkt, Herr Möring, also auch insoweit sehe ich Anpassungsbedarf, um das konkret abzuschließen.

Ein Vorschlag wäre aus meiner Sicht, dass man dahingehend formuliert: „Die erneute Öffentlichkeitsbeteiligung ist nur erforderlich, wenn sich erstens durch die geänderten Unterlagen das Konzept des Vorhabens grundlegend ändert oder zweitens die geänderten Unterlagen geeignet sind, zu grundlegend anderen Entscheidungen in der Sache zu kommen oder zusätzliche erhebliche Umweltauswirkungen zu besorgen sind, die nicht durch Vorkehrungen oder Maßnahmen des Vorhabenträgers ausgeschlossen werden können.“ Mit einer derartigen oder ähnlichen Qualifizierung des Wortlauts im § 22 wäre meines Erachtens der Praxis gedient. Ansonsten werden Sie erleben, dass Sie zwischen Behörde, Einwender und Vorhabenträger mannig-



faltige Diskussionen erleben, die dann eine Behörde, die natürlich nach dem Vorsichtsprinzip arbeitet, im Zweifel dazu veranlassen wird, eine Öffentlichkeitsbeteiligung zu wiederholen. Und jeder, der mal so ein Verfahren geführt hat, der weiß, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung eine Sache nicht von Tagen oder Wochen, sondern eher von Monaten oder halben Jahren ist. Insofern reden wir hier über eine für die Praxis und für die Vollzugsfähigkeit des UVPG wesentliche Vorschrift und deswegen schlage ich vor, dass hier entsprechend nachgebessert wird.

Abg. Klaus Mindrup (SPD): Meine Frage richtet sich an Frau Philipp-Gerlach und Herrn Dr. Hartlik. Frau Philipp-Gerlach hat ja in ihrer Stellungnahme zu Recht darauf hingewiesen, dass die Frage der Prüfung der Auswirkungen von Vorhaben auf den Klimaschutz, und damit ist ja jetzt das Weltklima gemeint und nicht das lokale Klima, im Augenblick – ich sage das mal untechnisch – ins Nichts läuft, weil entsprechende Bewertungskriterien und fachrechtliche Maßstäbe fehlen. Was wäre denn die richtige Antwort darauf? Wäre das aus Ihrer Sicht ein Klimaschutzgesetz oder reicht das aus, was wir haben – ein Klimaschutzplan der Bundesregierung im Augenblick? Gibt es andere Länder in der EU, die entsprechende Gesetze haben? Wir sind ja nicht alleine, wir können ja auch mal gucken, gibt es irgendwelche Best-Practice-Maßstäbe in anderen Ländern der EU, die wir hier als Vorbild nehmen könnten, damit an dieser Stelle die von uns gesetzten Umweltqualitätsziele auch eingehalten werden.

Ursula Philipp-Gerlach (Rechtsanwältin): Ich fange mit dem letzten Punkt an. Gibt es andere Länder, die ein Klimaschutzgesetz haben? Hier nenne ich Österreich, das ein solches Gesetz hat. Ich bin Praktikerin, das heißt ich mache keine Rechtsvergleiche europäischer Art, da kann der Kollege wahrscheinlich eher etwas dazu sagen. Ich weiß nicht in welchen Ländern es noch solche Klimaschutzgesetze gibt. Ich bin darauf aufgrund dieser Entscheidung des österreichischen Bundesverwaltungsgerichts zum Flughafenstandort Wien gestoßen. Dort hat das Gericht gesagt, es müssen die Treibhausgasemissionen prognostisch ermittelt werden, hat auch dazu die fachlichen Kriterien gehabt, hat das dann gemessen daran, ob Österreich seine Klimaschutzziele im Sektor Verkehr erreicht,

und hat „Nein!“ gesagt. Und daher diese Entscheidung dieses Gerichts in Österreich.

Wie könnte es hier gemacht werden? Ja, ich denke mit einem Klimaschutzgesetz kämen wir ein ganzes Stück weiter, das aber dann auch Regelungen enthalten muss, die verbindlich sind für das Fachplanungs- und Anlagenrecht. Hier muss dann auch schon ein Reduktionsziel benannt sein und die Konsequenzen für die einzelnen Anlagenzulassungen, wenn dieses nicht eingehalten wird, weil wir sonst wieder in die Problematik der Bagatellgrenzen und ähnlicher Diskussionen kommen. Also sprich, eine Anlage an sich trägt doch nicht dazu bei, dass das globale Klima hier verändert oder reduziert wird. Diese Diskussion darf man dann so nicht führen. Wie könnte es hier gemacht werden? Erstens: natürlich ein Klimaschutzgesetz und zweitens: Ich habe mich das auch schon gefragt, ob nicht auch politische Programme, wenn sie denn eine gewisse Verbindlichkeit haben im Sinne von auch internationalen Verpflichtungen, als Maßstab wenigstens in fachplanerische Entscheidungen mit integriert werden können. Das geht möglicherweise über bzw. da komme ich dann ins Planfeststellungsrecht und den Abwägungsvorgang und den gestalterischen Spielraum, der da besteht. Ich denke: Ja, das kann man schon integrieren, aber uns fehlen hier noch Techniken, Merkmale, Wesensmerkmale bzw. auch das fachliche Handwerkszeug, wie so etwas zu ermitteln ist und an welchen Maßstäben es dann zu messen ist.

Dr. Joachim Hartlik (UVP-Gesellschaft e. V.): Ich bin kein ausgewiesener Klimaschutzexperte, aber ein Klimaschutzgesetz hielte ich schon durchaus für angebracht für uns. Aber gerade dieser Aspekt, den Sie gerade genannt haben, die Verbindlichkeit von Aussagen, von Plänen und Programmen der Bundesregierung – und da gibt es ja eine unglaubliche Vielfalt von Plänen und Programmen, die sich zum Teil auch widersprechen – aber diese Ziele, die auch gerade in Bezug auf den Klimaschutz dort formuliert sind, die müssen irgendwie Eingang auch in die Zulassungsverfahren finden. Ich denke wir haben kein Problem, wenn wir auf der strategischen Ebene sind, auf der strategischen Umweltprüfungsebene, auf der SUP-Ebene. Dort kann man solche Ziele aus solchen Programmen der Bundesregierung sicherlich als Maßstab, als umweltvorsorgeorientierter Maßstab auch anwen-



den. In den Zulassungsverfahren wird das natürlich schwieriger. Aber da müssten wir auch Mittel und Wege finden, wie wir das als vorsorgeorientierten Maßstab irgendwie integrieren können.

Prof. Dr. Tobias Leidinger (Rechtsanwalt): Ich würde aus meiner Sicht da noch einmal folgenden Punkt ergänzen wollen. Ich meine, gerade was das Thema Emission angeht, haben wir eine Regelung. Der Bundesgesetzgeber hat sich damals, als das Emissionshandelsrecht aufgrund einer europäischen Richtlinie eingeführt worden ist, mit dieser Grundsatzfrage ja beschäftigen müssen: Wie verhält sich das Ordnungsrecht, also das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) als Zulassungsrecht zum Emissionshandelsrecht? Und dazu haben wir eine ganz klare Regelung in § 4 BImSchG getroffen, die nämlich sagt, diese beiden Teile stehen nebeneinander und soweit der Anlagenbetreiber über die erforderliche Anzahl von Emissionszertifikaten für die jeweils von ihm produzierten Emissionen verfügt, kann ihm ordnungsrechtlich, also im Zulassungsverfahren, insoweit keine weitere Anforderung gestellt werden. Wenn wir jetzt über das UVPG gehen und hier einen unklaren Begriff, nämlich Klimaschutzziele ohne jede weitere Konkretisierung einführen, dann verwässern wir genau diesen Maßstab, der bisher ordnungsrechtlich klar geregelt ist. Deswegen kritisiere ich auch in der Anlage 4 der Novelle diese Formulierung „z. B. Emissionszertifikate“. Also Emissionszertifikate als Maßstab für die Frage: Ist der Klimaschutz eingehalten? Da würde ich mitgehen, denn das ist eine am Maßstab des TEHG, also des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes messbare Größe, nämlich hält der Vorhabenträger die Vorgaben ein? Verfügt er über die Zertifikate, ja oder nein? Aber alles war darüber hinausgeht, wird komplett unscharf.

Frau Gerlach hat es angesprochen, Sie kennen den Fall aus der Presse: Der peruanische Bauer, der gegen die einzelne Anlage mit dem Argument klagt, bei mir in Peru wird durch den Betrieb eines Kohlekraftwerks in Deutschland irgendetwas gefährdet oder verändert, das stürzt die Behörde in erhebliche Beweis- und Kausalitätsprobleme. Genau das sollten wir nicht durch eine bundesgesetzliche unscharfe Regelung im UVPG festlegen oder uns in diese Unschärfe begeben, denn spätestens, wie gesagt, in der Praxis, müssen Sie am Ende genau diese Frage beantworten: Werden jetzt bezogen auf

das Vorhaben, das zur Zulassung ansteht, die Klimaaspekte eingehalten oder nicht? Soweit es wie gesagt um die Zertifikate geht, ist das ein klar messbarer Maßstab, darüber hinaus nicht...

Vorsitzende: Ich muss Sie mal langsam unterbrechen, weil der Herr Mindrup hat sich sozusagen zwei Minuten erschlichen, zusätzlich, ... aber das ist ja auch sehr, sehr wichtig, dass wir die verschiedenen Aspekte reinbekommen. Ich will vielleicht noch einmal sagen, es gibt schon Klimaschutzgesetze auch in anderen EU-Ländern z. B. Großbritannien oder Niederlanden und wir hatten hier ja auch von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein Klimaschutzgesetz, was eingebracht worden ist in den Bundestag und was hier auch im Ausschuss diskutiert worden ist. Insofern gibt es natürlich auch schon Vorlagen für solche Klimaschutzgesetzgebung, auch hier sogar in Deutschland. Das nur als Information auf die Frage von dem Kollegen. Es gibt auch das, aber ich will jetzt hier gar nicht über Programme reden, sondern eher über das, was unsere Arbeit hier im Ausschuss betrifft.

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Meine Frage geht an Frau Philipp-Gerlach und wenn noch etwas Zeit ist an Dr. Hartlik bitte zur Mitbeantwortung. Bergrechtliche Aufsuchungserlaubnisse fallen ja mangels eines bis dahin bestehenden Projektes weder unter den Vorhabensbegriff nach Umweltverträglichkeitsprüfung, noch unter die strategische Umweltprüfung. Die Frage lautet: Ist es da nicht sinnvoll, dass das UVP-Recht aus dem Bergbau mit dem UVPG gekoppelt wird, das heißt, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung des Bergrechts integriert wird in das UVPG?

Ursula Philipp-Gerlach (Rechtsanwältin): Sie sprechen hier jetzt einen Bereich an, der aus meiner Sicht einer dringenden Novellierung bedarf. Ich glaube, auch hier wurde sich im Haus schon damit beschäftigt, nämlich das Bundesberggesetz, das ja als antiquiert gilt, und nur durch Biegen sozusagen haben die umweltrechtlichen Ansprüche, die heute an ein fachplanerisches Vorhaben gestellt werden, Eingang in die heutigen Verfahren gefunden. Jetzt kommt die Novellierung des UVPG und wir haben einfach die Spaltung, dass das ganze UVPG die Regelungen, diese verfahrensrechtlichen Regelungen aus dem UVPG, abgespalten werden, wieder ins Bundesberggesetz reinkommen und



dort in einer Verwaltungsvorschrift die Standards gebildet werden. Warum nimmt man nicht diese Novelle zum Anlass zu sagen, o.k. wir bilden die gleichen Maßstäbe, wie wir sie in dem Gesetz haben, auch für das andere und ziehen diese Regelungen einfach mit rein. Aus meiner Sicht ist das Argument, was hier immer angeführt wird, nämlich dass bergrechtliche Vorgaben einer eigenen Dynamik unterfallen, nicht das Ausschlaggebende für die UVP, weil jetzt eben auch Regelungen geschaffen werden, die diese Spezialfälle aus meiner Sicht mitregeln. Das heißt, mein Petitum ist einfach das, den ganzen UVP-Bereich mit in die UVPG-Novelle zu integrieren und möglicherweise dort auf bestimmte spezifische Besonderheiten des Bergrechts einzugehen.

Dr. Joachim Hartlik (UVP-Gesellschaft e. V.): Ich möchte gar nicht auf die Spezialität des Bergrechts eingehen, sondern die grundsätzliche Frage stellen: Warum nicht diese unterschiedlichen Anforderungen, die in den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, im Baugesetzbuch, in der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung (AtVfV) und eben in der bergrechtlichen Verordnung, dass die nicht alle in einem Gesetz harmonisiert drinstehen. Denn wir haben ja eigentlich die Vorschrift vorn im UVPG drin, dass es ein Verfahren ist, das nach einheitlichen Grundsätzen abläuft. Faktisch haben wir jede Menge Spezialregelungen, die alle im Detail voneinander abweichen. Ich weiß, dass es im Vorfeld wohl den Versuch gab, dies zu integrieren. Das wäre sicher aus Sicht der UVP-Gesellschaft absolut wünschenswert, wenn wir ein Gesetz hätten, was all diese Dinge gemeinsam und harmonisch regelt.

Vorsitzende: Nun kommen wir langsam in die Diskussion über das Umweltgesetzbuch, was wir auch lange hatten und dann am Ende, wegen der Komplexität des Themas, am Ende dann doch zur Seite gelegt haben.

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Eine Frage noch: Ist die Regel über kumulierende Vorhaben im UVPG-Entwurf sachgerecht? An Frau Philipp-Gerlach.

Ursula Philipp-Gerlach (Rechtsanwältin): Mittlerweile gibt es, wenn ich das richtig wahrgenommen

habe, drei umfangreiche Regelungen zu kumulierenden Vorhaben. Aus meiner Sicht bilden diese aber nur einen Teil der Wirklichkeit ab. Das heißt auf der einen Seite, wenn ich das anwenden soll und ich lese mir Vorschriften durch, kommen mir schon ganz viele Fragen, welche Fallkonstellationen unter welche Vorschrift fallen. Eines ist mir aber in dem Zusammenhang aufgefallen und bedarf aus meiner Sicht dringend der Streichung. Das ist sozusagen die Altvorhabenprivilegierung. Es sollen, wenn ich es richtig im Kopf habe, ab bestimmten Anwendungszeiträumen für europäische Richtlinien, also UVP-Richtlinien, alles was davor an Vorhaben da ist, überhaupt nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Das widerspricht aus meiner Sicht der EU-Richtlinie in gravierender Weise und vor allen Dingen der Rechtsprechung auch des EuGH und des Bundesverwaltungsgerichts, die ja explizit sagen, dass solche Vorbelastungen mit in einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen sind. Also wenn ich auf so eine Frage antworten müsste, ob das europarechtswidrig ist bzw. ob Sie sich als Gesetzgeber in die Gefahr begeben, dass irgendwann mal das zur EuGH-Vorlage kommt, dann würde ich sagen, ist der Punkt sicherlich einer der kritischsten Punkte, die man betrachten muss. Also abschließend kumulierende Vorhaben – ich finde die Regelungen greifen bestimmte Fallkonstellationen auf, die aber aus meiner Sicht auch schon durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts weitgehend geklärt waren.

Abg. **Peter Meiwald** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Frau Philipp-Gerlach hat im Prinzip aus ihrer Sicht glaube ich einen Teil meiner Frage, die ich eigentlich an Dr. Hartlik und Dr. Kment stellen wollte, schon beantwortet. Ich stelle sie trotzdem an Sie beide auch noch einmal. Die Frage ist relativ einfach: Wird dieses Gesetz diesem Anspruch, zu einer Verfahrensvereinfachung und gleichzeitig einer Stärkung des Umweltvorsorgegedankens beizutragen, EU-rechtskonform gerecht oder müssen wir als Abgeordnete eben damit rechnen, dass diese Gesetzesnovelle – ähnlich wie die Geschichte um das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) – weitere Vertragsverletzungsverfahren gegen unser Land nach sich ziehen wird?

Dr. Joachim Hartlik (UVP-Gesellschaft e. V.): Also zur Verfahrensvereinfachung, denke ich, trägt es



nicht bei. Die Sachen sind zum Teil etwas klarer formuliert, aber ich weiß, wir haben ein Forschungsprojekt gehabt, wo wir das Screening im Einzelnen untersucht haben, wir haben zehn Fallgruppen daraus abgeleitet aus diesen ganzen Vorschriften – 3 a bis 3 f – und es ist für die Vollzugsbehörden einfach in der Form nicht machbar. Muss ich ganz klar sagen. Ich mache Trainings in der Bayerischen Verwaltungsschule, wir haben in den letzten 20 Jahren mittlerweile mit Sicherheit 500 Personen mit einem Juristen geschult und wenn wir die Screening-Vorschriften anfangen zu erklären, dann guckt man in leere Gesichter, sage ich mal etwas vorsichtig. Das ist wirklich zu komplex für Vollzugsbehörden, die so etwas dann vielleicht auch zum ersten Mal machen, keine Erfahrung haben. Aus meiner Sicht gehört das dringend renoviert und eigentlich noch einmal von der grundsätzlichen Art her neu geordnet. Umweltvorsorge – da gibt es keine neuen Aussagen im Gesetz. Das wird mit Sicherheit nicht gestärkt aus meiner Sicht. Die Kumulierung, hatten wir ja schon zum Thema, die Kumulierung zu binden an funktionale wirtschaftliche Zusammenhänge, so wie es jetzt im Gesetz drinsteht und den Wirkraum, das sind natürliche Hindernisse, die in der Praxis dazu führen, dass die Kumulierung auch wieder, ähnlich wie es jetzt schon war, wo es ja an die Gleichzeitigkeit sogar gekoppelt ist, weitgehend keine Rolle spielen wird.

Prof. Dr. Martin Kment (Universität Augsburg, Juristische Fakultät): Also zunächst zu der Frage, wird das Ganze einfacher? Vielleicht muss man vorwegschicken, die Sache ist einfach sehr kompliziert und es gibt einfach Grenzen der Vereinfachung bei einem Gegenstand, der von der Thematik selber sehr komplex ist. Deshalb sehe ich jetzt auch die Notwendigkeit, dass der Gesetzgeber einfach einer Komplexität nachfolgen muss, die einfach in der Sache gegeben ist. Und auf was Sie in der Praxis hinweisen: Es ist einfach so, dass wir auf europäische Vorgaben treffen, die sehr schwierig sind und wir haben im Know-how der Behörden die Schwierigkeit, das umzusetzen, auch teilweise in der reinen Erhebung. Also häufig ist es auch schwierig, die konkreten Umweltauswirkungen praktisch konkret abzubilden. Da wird mit so vielen Prognosen gearbeitet, die auf Annahmen basieren, die man vielleicht manchmal noch gar nicht verifizieren kann. Also es liegt in der Sache selber,

dass wir eine Komplexität haben, nicht unbedingt ein Versäumnis des Gesetzgebers.

Nun zu der Frage, wird es dem Vorsorgegrundsatz gerecht? Das ganze Gesetz ist eigentlich Ausdruck eines Vorsorgeprinzips. Das Vorsorgeprinzip ist erst einmal ein Abstraktum. Die Frage ist nur, wie setzt man es konkret um? Da wird es ja praktisch lebendig. Und dieses ganze Gesetz dient eigentlich der Vorsorge, indem nämlich den Umweltbelangen als solchen dadurch neues Gewicht gegeben wird, dass ich mir erst einmal als Entscheider Gedanken mache, welche Umweltbelange sind hier eigentlich konkret betroffen und welche Umweltbelange muss ich in eine Entscheidung einstellen? Das ist ja etwas ganz Neues, was wir früher gar nicht hatten und von daher ist das ganze Gesetz, meine ich schon, Ausdruck des Vorsorgeprinzips. Ob es in jedem Detail dem gerecht wird, muss man mal sehen.

Und die letzte Frage, ich glaube da klang auch noch an, ob es unionsrechtskonform ist? Ich habe das ja vorhin schon einmal angedeutet. Pauschal zu sagen, alles ist in Ordnung oder nichts ist in Ordnung, das ist viel zu undifferenziert. Natürlich ist es so, dass es hier auch noch Schwächen gibt. Eine Schwäche hatte ich ja auch schon ganz zum Anfang angesprochen, das ist nun einmal dieses Altvorhabenprivileg. Da sehe ich so die erste Angriffsfläche, die auf uns zukommen könnte. Aber ich sehe nicht diese zögerliche Haltung, die wir jetzt im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) hatten. Also ich sehe schon, dass der Gesetzgeber jetzt gewillt ist, da nicht viele Baustellen zu hinterlassen, sondern in vielen Bereichen deutlich vorangeschritten ist und teilweise auch über das, was wir unionsrechtlich haben, hinausgegangen ist. Aber noch einmal gesagt, es gibt Einzelaspekte, wo man durchaus streiten kann. Allein schon von den Vorgaben, was eigentlich das Unionsrecht genau sagt. Nur vielleicht zur Ehrenrettung, oder vielleicht nicht zur Ehrenrettung, das Bundesverwaltungsgericht sieht mit diesen Altvorhaben keine Problematik. Zumindest ist das meine Rechtsprechungsrecherche. Es gibt auch andere Gerichte auf der nächsten Ebene, ich meine, der Hessische Verwaltungsgerichtshof in Kassel, aber das will ich mal so aus meiner Erinnerung einwerfen. Ich glaube aber, dass da eine Problematik liegt.

Vielleicht hat auch das Bundesverwaltungsgericht diese Thematik noch gar nicht so tief durchdacht,



das muss man ja auch vielleicht den Gerichten zugutehalten. Nicht jeder Aspekt, der irgendwann später mal aufkommt und in einem Urteil kurz anklingt, wurde in jeder Tiefe eigens ausgearbeitet. Ich glaube, da könnte die größte Schwierigkeit liegen, denn wir kommen da in einen Bereich rein, dass es schon schwer zu erklären ist, warum bei der Genehmigung eines neuen Vorhabens ein Bestand an Gebäuden oder ein Vorhaben nicht relevant sein soll, nur weil sie zu einem früheren Zeitpunkt mal genehmigt worden sind? Das Argument, was dort gebracht wird, ist, dass man sagt, ich muss den Bestand dieser Altvorhaben schützen, aber da gibt es gar kein Bedürfnis, weil nämlich gegenüber diesen Altvorhaben überhaupt keine UVP-Pflicht ausgelöst wird. Die UVP-Pflicht bezieht sich ja nur auf das Neuvorhaben. Und wenn man das schon sagen würde, der Bestand müsste geschützt werden, dann meine ich, müsste man das auch mit allen anderen

bestandsgeschützten Vorhaben machen, dann macht aber die Regelung des § 11 UVPG nicht mehr so viel Sinn. Ich glaube da gibt es Unstimmigkeiten, die man nachbessern sollte.

Vorsitzende: Gut dann kommen wir zum Ende dieser Anhörung. Sie sehen, das sind komplexe Gesetzesvorhaben, die wir hier beraten und momentan zwei bis drei pro Woche, also von daher müssen wir dann eben schauen, dass wir das ganz gut über die Bühne bringen, aber da helfen Sie uns, weil Sie uns auch die verschiedensten Anregungen noch geben. Ich bedanke mich ganz herzlich bei Ihnen, kommen Sie gut wieder nach Hause! Und Sie sehen, der nächste Punkt der Beratung steht schon wieder an, also von daher ein volles Programm heute. Vielen Dank!

Schluss der Sitzung: 11:15 Uhr

Bärbel Höhn, MdB
Vorsitzende

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
18(16)543-F

zur Anhörung am 29.03.2017

27.03.2017



Gereonshaus
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

31.01.2017/pu

Telefon 0221 3771-0
Durchwahl 3771-2 81
Telefax 0221 3771-7609

E-Mail

axel.welge@staedtetag.de

Bearbeitet von

Axel Welge

Aktenzeichen

70.24.17 D

Deutscher Städtetag · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln

An das

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit
Referat G I 2 und IG I 1
Frau Dr. Susan Krohn
Herrn Dr. Christof Sangenstedt

GI2@bmub.bund.de

IGI1@bmub.bund.de

- **Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)**
- **Referentenentwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV**

Sehr geehrte Frau Dr. Krohn,
sehr geehrter Herr Dr. Sangenstedt,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 22.12.2016 zu den o.a. Referentenentwürfen Ihres Hauses. Aufgrund der Feiertage sowie der Weihnachtsferien war eine Stellungnahme bis zu dem von Ihnen angegebenen Datum (13.01.2017) zu diesen umfangreichen Referentenentwürfen selbstverständlich nicht möglich. Wir möchten Sie deshalb bitten, im Rahmen zukünftiger Verbändeanhörungen angemessene Fristen einzuräumen.

Zu den Referentenentwürfen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkungen

Die Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/52 zur Änderung der UVP-Richtlinie erfordert neben den Ergänzungen im Städtebaurecht eine Änderung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie eine Änderung der 9. BImSchV. Die vorgelegten Referentenentwürfe folgen dem Prinzip der „1:1-Umsetzung“. Zu begrüßen ist der Ansatz Ihres Hauses, die Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung insgesamt zu vereinfachen und anwenderfreundlicher auszugestalten. Aus fachlicher Sicht ist eine Vereinfachung und Neufassung des UVP-Verfahrensablaufs sinnvoll. Die Tiefe und Qualität der UVP darf dabei allerdings nicht heruntergesetzt werden. Die grundsätzliche Pflicht zur Durchführung einer UVP sollte dementsprechend deutlich herausgestellt werden. Nur ausnahmsweise kann diese entfallen, wenn erhebliche Umweltauswirkungen in der Vorprüfung verbindlich ausgeschlossen werden können.

2. Zu den einzelnen Regelungen

Zu § 2 UVPG-E und Anlage 4

In die Schutzgüter des UVP (§ 2 UVPG) sollten neben „Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt“ zur Klarstellung auch die Lebensräume und Lebensstätten der wildlebenden Arten benannt werden (Verweis auf § 30 BNatSchG).

Zur Anlage 4 UVPG: In Ziffer 4 „Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt“ ist zu ergänzen „Biotop nach § 30 BNatSchG, Beachtung der Natura 2000 Verträglichkeitsprüfung und artenschutzrechtliche Prüfungen“.

Zu § 5 Abs. 2 Satz 2 und 3 UVP-E

Die in dieser Regelung vorgesehenen Anforderungen für die Begründung und deren Veröffentlichung werden einen deutlichen Mehraufwand für die Behörden erfordern. Bislang wurde nur das Entscheidungsergebnis der Behörde öffentlich bekannt gemacht. Mit der Änderung des UVPG soll dann auch eine umfassende Begründung im Rahmen der Bekanntmachung erfolgen. Zwar wurde bisher das Ergebnis der Entscheidung, keine UVP durchzuführen, auch in einem Protokoll dokumentiert. Die vorgesehenen Regelungen in § 5 Abs. 2 Satz 2 und 3 des UVPG-E bedeuten jedoch einen weiteren erheblichen zusätzlichen Zeitaufwand in der Sachbearbeitung.

Zu § 7 Abs. 6 UVPG-E

Die im Entwurf vorgesehene deutlich verkürzte Frist für die Durchführung der Vorprüfungen wird abgelehnt. Im Rahmen einer UVP-Vorprüfung bei Neubauvorhaben sind mehrere Fachbehörden zu beteiligen und die entsprechenden Stellungnahmen in die Prüfung einzubeziehen. Diese Arbeit ist in sechs Wochen nicht zu erledigen. Deshalb sollte auch hier von der konsequenten „1:1“-Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben Gebrauch gemacht und die in Art. 4 Abs. 6 der o.a. europäischen UVP-Richtlinie vorgesehene Gesamtfrist von 90 Tagen eingeräumt werden. Da auch Verfahrensfehler bei der Durchführung einer UVP justitiabel sind, müssen die vorgeschriebenen Prüfungen mit der erforderlichen Sorgfalt durchgeführt werden. Hohem Zeitdruck geschuldete Fehler führen im Falle gerichtlicher Beanstandungen zu jahrelangen Verzögerungen. Deshalb kann die Verkürzung der Fristen unter das europaweite Niveau auch nicht im Sinne der Vorhabensträger sein und würde dem Wirtschaftsstandort Deutschland schaden.

Zu den §§ 10 bis 12 UVPG-E

Die bisherigen, komplizierten und schwer verständlichen Regelungen zur Kumulation verschiedener Vorhaben werden in den §§ 10 bis 12 UVPG-E vollkommen neu und wesentlich anwenderfreundlicher gestaltet. Dies ist uneingeschränkt zu begrüßen.

Zu § 15 UVPG-E

In § 15 Abs. 4 (zu Beteiligende bei Besprechungen zur Festlegung des Untersuchungsrahmens) bedarf es der Differenzierung aufgrund der jeweiligen Betroffenheit. Die in ihren Belangen berührten Umweltbehörden, betreffenden Gemeinden sowie die nach dem Rechtsbehelfsgesetz anerkannten Vereinigungen sollten grundsätzlich einbezogen werden.

Zu § 20 UVPG-E

Unklar ist, wann die zentralen Internetportale eingerichtet werden. Es fehlt an einer Übergangsregelung zur Bekanntmachung.

Zu den §§ 26 und 28 UVPG-E

Die in § 26 (Inhalt des Bescheids) und § 28 (Überwachung) vorgesehenen Regelungen, die innerhalb der Bundesregierung noch nicht endgültig abgestimmt sind, sollten aus kommunaler Sicht im weiteren Gesetzgebungsverfahren in dieser Form beibehalten werden.

- Anlage 2 Nr. 1 a, aa

Für die kommunale Bau- und Bodendenkmalpflege ist das Thema „Abrissarbeiten“ sehr wichtig. Dieser neue Prüfgegenstand der UVP bezieht sich auf das Urteil des EuGH vom 3. März 2011 in der Rechtssache C-5009 und damit unmittelbar auf die Aspekte des kulturellen Erbes/der archäologischen Ausgrabungen. Nunmehr werden „Abrissarbeiten“ im UVPG-E genannt. Dies bedeutet eine deutliche Stärkung der Bedeutung der UVP für die kommunale Bau- und Bodendenkmalpflege. Wir möchten Sie jedoch bitten, diesem Aspekt durch die vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz in seiner Stellungnahme vom 9. Januar 2017 vorgeschlagene Änderung zur Anlage 2 Nr. 1a, aa Rechnung zu tragen.

- Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV

Bei Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG gibt die 9. BImSchV den Ablauf und Tiefe der Prüfungen sowie Art und Weise der Veröffentlichung der Ergebnisse vor. Die Änderungen in der 9. BImSchV sind im Wesentlichen Konkretisierungen und Harmonisierungen der Rechtsvorschriften und stellen keine wesentlichen materiellen Änderungen dar. Bei künftigen Verfahren sind nach dem Inkrafttreten der neuen Fassung Probleme nicht zu erwarten.

3. Verwaltungsaufwand

Mit der Neufassung des UVPG wird der Zeit- und Prüfungsaufwand für die zuständigen Behörden zunehmen. Die Einführung neuer Anlagen (2 und 4) im UVPG oder Änderungen in der neuen Anlage 3 werden ebenfalls zusätzlichen Verwaltungsaufwand erfordern. Die Erweiterung des Untersuchungsrahmens um Aspekte wie Beschreibung erforderlicher Abrissarbeiten, Energiebedarf und Energieverbrauch, Art und Menge der verwendeten Rohstoffe, Darstellung des während der Bau- und Betriebsphase erzeugten Abfalls, die Übersicht über die voraussichtliche Entwicklung der Umwelt bei Nichtdurchführung des Vorhabens, die Beiträge des Vorhabens zum Klimawandel und die Anfälligkeit des Vorhabens gegenüber den Folgen des Klimawandels (z.B. durch erhöhte Hochwassergefahr) stellt für die Behörde einen deutlichen Mehraufwand dar. Da die Zuständigkeit für die entsprechenden Genehmigungsverfahren in den Ländern sehr unterschiedlich sind, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden, welcher zusätzliche Sach- und Personalaufwand bei den Unteren Immissionsschutzbehörden der Städte erforderlich sein wird.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anregungen im weiteren Verfahren berücksichtigen würden.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Axel Welge', written in a cursive style.

Axel Welge

Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz

Geschäftsstelle bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien
Köthener Straße 2 · 10963 Berlin
www.dnk.de



An das
Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit
G I 2
11055 Berlin

Az.: K 54 - 41016/1#20

Datum: 9. Januar 2017

Per eMail übersandt an:

GI2@bmub.bund.de

IG11@bmub.bund.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Entwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren - 9. BImSchV

Ihr Schreiben vom 22. Dezember 2016

Sehr geehrte Damen und Herren,

Im Rahmen der Verbandsanhörung zur Neufassung eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie der Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren - 9. BImSchV nutzt das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz (DNK) unter Einbezug der Arbeitsgruppe Recht und Steuerfragen (Vorsitzender RD Ass. iur. Wolfgang Karl Göhner) die Möglichkeit einer Stellungnahme.

Das DNK begrüßt grundsätzlich den Gesetzesentwurf. Die grundsätzlich beabsichtigten 1:1-Umsetzung der UVP-Richtlinie in das deutsche Recht eröffnet die Möglichkeit, Unklarheiten in der Auslegung nationaler Regelungen zu beseitigen. Die Stellungnahme des DNK kann sich daher auf zwei Aspekte beschränken, die grundsätzlich Erwähnung verdienen. Diese werden nachstehend in Bezug auf den Entwurf des UVPG formuliert, gelten aber selbstverständlich 1:1 auch für die beabsichtigte Änderung der BImSchV.

1. Abrissarbeiten

Die Nennung von Abrissarbeiten im UVPG-Entwurfs – **Anlage 2 Nr. 1. a), aa)** – ist eine entscheidende Stärkung der Bedeutung der UVP im Speziellen für die alltägliche Praxis im Vollzug des bau- und bodendenkmalpflegerischen Denk-

malschutzes, im Allgemeinen aber zudem für die tatsächliche Umsetzung der verfassungsrechtlichen Staatszielbestimmungen von Bund und Ländern zum Schutz von Kultur und Kulturellem Erbe; beides ist in hohem Maße sehr zu begrüßen. „Abrissarbeiten“ bzw. entsprechende Genehmigungen sind außerordentlich relevant in der Praxis der Bau- und Bodendenkmalpflege.

Dieser neue Prüfgegenstand in der UVP-Richtlinie 2011/92/EU in der Fassung der Richtlinie 2014/52/EU bezieht sich auf das Urteil des EuGH vom 3. März 2011 in der Rechtssache C-50/09 bzw. auf archäologische Ausgrabungen in dem dort verhandelten Fall. Er ist also unmittelbar auf die Aspekte des kulturellen Erbes bezogen.

Die Formulierung im UVPG-Entwurf „... *der physischen Merkmale des gesamten Vorhabens einschließlich der Abrissarbeiten, soweit diese Merkmale Prüfungsgegenstand der Zulassungsentscheidung sind* ...“ **weicht** allerdings sehr bedeutend **von** den entsprechenden Anhängen **der UVP-Richtlinie 2011/92/EU** in der Fassung der Richtlinie 2014/52/EU **ab**. Wir bitten daher darum, die nachstehend vorgeschlagene Formulierung aufzugreifen und Anlage 2 Nr. 1. a), aa) wie folgt zu ändern:

„der physischen Merkmale des gesamten Vorhabens und, soweit relevant, der Abrissarbeiten.“

Unserer Meinung nach ist es ein bedeutender Unterschied, ob nach der Relevanz der Abrissarbeiten für die zu schützenden Umweltbelange gefragt wird, oder lediglich die Frage gestellt wird, ob die Abrissarbeiten Prüfungsgegenstand der Zulassungsentscheidung sind. Denn wenn auf den Prüfungsgegenstand der Zulassungsentscheidung abgehoben wird, bleibt die entscheidende Frage der „Erheblichkeit des Eingriffes“ lediglich auf diese Entscheidung hin bezogen. Dagegen bezieht sich die Frage der Relevanz nach EU-Richtlinie erkennbar auf die mit der Umsetzung eines Projektes verbundene mögliche Erheblichkeit eines Eingriffes auf das Schutzgut selbst, dass dann abzureißen (d. h. im Falle der Archäologie auszugraben) wäre. Dies entspricht nach der Entwicklung der Richtlinie 2014/52/EU dem eigentlichen Sinn und Zweck der Änderung.

Wir geben in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass dem vorliegenden Gesetzentwurf vergleichbare, den Prüfumfang einschränkende Formulierungsvorschläge – auf Zulassungsentscheidungen oder auf Vorhaben nach den Anhängen I und II der Richtlinie – bereits im Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene erörtert wurden, aber in Anbetracht der Ziele der UVP und der Rechtsprechung des EuGH nicht durchgesetzt werden konnten (vgl. z. B. Europäisches Parlament, Bericht A7-0277/2013 an den Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit vom 22. Juli 2013, Änderungsanträge Nr. 35 und Nr. 80).

Vor allem aber steht die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Formulierung im Widerspruch zu dem vom Bundeskabinett bereits beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt. Dort werden für den Umweltbericht nach Anlage 1, Nr. 2 b) aa) richtlinienkonform lediglich Angaben bezüglich „des Baus und des Vorhandenseins der geplanten Vorhaben, soweit re-

levant einschließlich Abrissarbeiten“ gefordert. UVPG und BauGB könnten inso-
weit zukünftig einander widersprechen.

Unabhängig von der Frage der „Relevanz“ möchten wir zudem ausdrücklich auf den Ursprung des Begriffes der „Abrissarbeiten“ in dem Urteil des EuGH Rs. C-50/09 verweisen. Hierhin verweist auch die ursprüngliche Begründung zur UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU (vgl. Vorschlag der EU-Kommission COM (2012) 628 final vom 26.10.2012, S. 5). Ziel sollte es vor diesem Hintergrund sein, über einen entsprechenden Hinweis in der Gesetzesbegründung Klarheit über die Bedeutung der Frage der Abrissarbeiten herzustellen.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die für Bau- und Bodendenkmalpflege relevanten Erwägungsgründe Nr. 16 und 22 der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU hinzuweisen, die auch auf die entsprechenden Konventionen des Europarates verweisen. Vor allem in Erwägungsgrund 22 wird auf die Auswirkungen des Projekts, soweit relevant einschließlich des Unterbodens während der Bau-, Betriebs- und, soweit relevant, während der Abrissphase, verwiesen.

Schließlich liefe eine Prüfung von Abrissarbeiten, die nur im Zusammenhang mit der Prüfung einer Zulassungsentscheidung vorzunehmen wäre, in all den Fällen ins Leere, in denen Abrissmaßnahmen gestattungsfrei und damit nicht Prüfgegenstand eines Zulassungsverfahrens wären.

Für die vorliegende Gesetzesbegründung schlagen wir folgende klarstellende Formulierung zu Nummer 38 auf Seite 131, Absatz 3 vor:

„Nach Buchstabe a Doppelbuchstabe aa ist eine Beschreibung der physischen Merkmale des gesamten Vorhabens vorzulegen. Dazu gehört auch eine Beschreibung vorgesehener Abrissarbeiten, soweit diese „relevant“ sind. Dieser neue Prüfgegenstand geht im Wesentlichen auf das Urteil des EuGH vom 3. März 2011 in der Rechtssache C-50/09 bzw. auf archäologische Ausgrabungen in dem dort verhandelten Fall zurück. Er ist also insbesondere auf die Aspekte des kulturellen Erbes bezogen, weshalb neu auch die Auswirkungen des Projekts auf das kulturelle Erbe, insbesondere im Unterboden, während der Bau-, Betriebs- und, soweit relevant, während der Abrissphase sowie der Flächenbedarf in der Bauphase zu berücksichtigen sind.

Bei der Beschreibung des Vorhabens ist den Kriterien nach Nummer 1.1 bis 1.7 der Anlage 3 Rechnung zu tragen. ...“

2. Begriffsbestimmung

§ 2 Absatz 1 Satz 3, 4 des UVPG-Entwurfs weichen bei den Begriffsbestimmungen von der nach Artikel 3 der UVP-Richtlinie 2011/92/EU in der Fassung der Richtlinie 2014/52/EU ab. Wir empfehlen, die hier vorgeschlagene Formulierung zu nutzen:

**„... 3. Fläche, Boden, Wasser, Luft und Klima;
4. Sachgüter, kulturelles Erbe und Landschaft; ...“**

Durch die Neustrukturierung der Schutzgüter nach UVP-Richtlinie 2014/52/EU wird die Betrachtung beim Schutzgut „Landschaft“ implizit auf die Aspekte und Erfordernisse der „Kulturlandschaft“ gelenkt. Darin ist eine bedeutende Stärkung des kulturellen Erbes aus Bau- und Bodendenkmalen (Archäologie) und von Kulturlandschaften insgesamt zu erkennen. Diesen Sachverhalt bewerten wir aus Sicht des Denkmalschutzes als positiv, der Aspekt der Kultur im Landschaftsschutz wird gestärkt. Die vorgeschlagene Formulierung sollte deshalb übernommen werden.

Ferner bewertet das DNK die Modifikation des Begriffes "kulturelles Erbe" zu dem Begriff "Kulturgut" als eine nicht zielgerechte Engführung, die im Sinne einer wirksamen und effektiven Auslegung zu vermeiden ist (vgl. hierzu auch: Ernst-Rainer Hönes, Das kulturelle Erbe, NuR 2009, S. 19/22; Ders., Handbuch Städtebaulicher Denkmalschutz, Teilband II, 2015, Erl. 11, S. 621/626 f.)

Das DNK regt eine Berücksichtigung der vorgetragenen Aspekte in einer Neufassung des Entwurfs an.

Eine Teilnahme an der beabsichtigten mündlichen Anhörung ist aus terminlichen Gründen leider nicht möglich.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Uwe Koch', written in a cursive style.

Dr. Uwe Koch
Geschäftsführer

**BDI**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**Deutscher Bundestag**
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und ReaktorsicherheitAusschussdrucksache
18(16)543-C
zur Anhörung am 29.03.2017
24.03.2017

Stellungnahme zur Änderung des UVP-Rechts

STELLUNGNAHME

zur Änderung des Umweltverträglichkeits- prüfungsrechts (BT-Drs. 18/11449 vom 13.03.2017)

24.03.2017

I. Einleitung

Gegenstand der Stellungnahme ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung“ (Drucksache 18/11499 vom 13.03.2017).

Obgleich nicht Gegenstand des Bundestagsverfahrens, wird aufgrund der sachlichen Nähe auch der „Entwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren“ kommentiert, der – gemeinsam mit dem vorstehenden Gesetzentwurf – am 15.02.2017 vom Bundeskabinett verabschiedet worden ist.

Wesentlicher Impuls für die Regelungsvorhaben ist die Umsetzung der geänderten UVP-Richtlinie (Änderung durch die UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU); darüber hinaus sollen Rechtsbereinigungen innerhalb des Rechtsgebiets vorgenommen werden.

Im Folgenden wird unter II. die Bedeutung der Thematik für die Industrie dargestellt. Unter III. werden die aus Sicht des BDI wichtigsten Punkte benannt. Unter IV. sind zusammenfassend die Positionen des BDI benannt. Die Ausführungen unter V. enthalten die konkreten Anmerkungen zu Art. 1 des Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung (Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung), die Ausführungen unter VI. enthalten die Kommentierungen zur Änderung der 9. BImSchV. Unter VII. findet sich eine Darstellung der Punkte, die aus Sicht der Industrie vom Gesetzentwurf gelungen aufgegriffen worden sind und die im weiteren Verfahren nicht verändert werden sollten.

Soweit im Folgenden allgemeine Regelungen des UVPG kommentiert werden, die auch Auswirkungen auf das sonstige Fachrecht haben, das Gegenstand der Änderungen ist, beziehen sich die Kommentierungen, ohne dass dies je gesondert aufgeführt ist, auch auf das betroffene Fachrecht.

II. Hohe Bedeutung der Materie für die Industrie

Anforderungen an Vorhabenträger in Verfahren zur Erteilung von Genehmigungen etc. haben aus folgenden Gründen eine sehr hohe Relevanz für die betroffene Industrie:

- Jede zusätzliche Verfahrensanforderung führt zu einer Verzögerung des einschlägigen Zulassungsverfahrens.
- Jede Verfahrensanforderung ist mit Aufwand und Kosten für den Vorhabenträger verbunden.
- Mögliche Verfahrensfehler können nunmehr zur Begründetheit eine Klage Dritter führen. Dies gilt umso mehr, als dass selbst relative Verfahrensfehler nur dann nicht zur Aufhebung führen, wenn der Fehler die Entscheidung offensichtlich nicht beeinflusst hat, was aber die Behörde zu beweisen hat.

Angesichts dieses Befunds ist es wichtig, dass Verfahrensanforderungen klar formuliert sind, denn ansonsten kann es zu zusätzlichen langwierigen Diskussionen mit der Vollzugsbehörde kommen (z.B. über den Umfang von Unterlagen, die vom Vorhabenträger beizubringen sind). Die Rechtsklarheit ist auch deswegen von besonderem Gewicht, weil sich Vorhabenträger in der Zulassungssituation wegen § 44a VwGO praktisch nicht gegen rechtlich überzogene Verfahrensanforderungen wehren können. Ohne eindeutige normative Vorgaben zu Inhalt, Umfang und möglichst auch Fehlerrelevanz der Verfahrensanforderungen besteht auch die Gefahr,

dass – zu Lasten der Vorhabenträger – erst durch eine jahrelang erforderliche Judikatur Konkretisierungen vorgenommen werden.

Da die UVP-Änderungsrichtlinie insbes. zu einer deutlichen Erhöhung der Beibringungsanforderungen an den Vorhabenträger sowohl im Hinblick auf die Vorprüfung als auch im Hinblick auf die eigentliche UVP geführt hat, hat die nationale Umsetzung für die Industrie eine starke Bedeutung.

In diesem Zusammenhang ist die **Folgenabschätzung** nachdrücklich zu kritisieren. Es bedarf keiner näheren Folgenabschätzung durch die Industrie, um festzustellen, dass die Kalkulation im Entwurf (Verringerung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft um 9.338 Tsd. EUR, siehe S. 66 des Gesetzentwurfs, Begründung) völlig abwegig ist. Ein Blick auf die Ausdehnung der Darlegungspflichten zur Vorprüfung als auch zur eigentlichen UVP (UVP-Bericht) macht deutlich, dass der Aufwand für die Industrie nicht ab-, sondern erheblich zunimmt. Hinzu kommt, dass etwa durch die neu gestalteten Kumulationsvorschriften deutlich mehr UVPs zu erwarten sind und sich ggf. komplizierte Abstimmungen mit anderen – dritten – Betreibern ergeben. Weitere Beispiele lassen sich ohne weiteres benennen. Bei der Entwicklung der vom Gesetzentwurf zitierten „Expertenschätzung“ war die Industrie nicht eingebunden.

III. Die wichtigsten Punkte aus Sicht der Industrie

- Trotz positiver Ansätze im Entwurf der 9. BImSchV muss dringend **klargestellt werden, dass Antragsunterlagen nicht im Internet zu veröffentlichen sind und § 27a des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren keine Anwendung findet** (Forderung: Klarstellung in § 10 Abs. 3 S. 2a (neu) BImSchG oder – hilfsweise – § 8 Abs. 1 S. 4 der 9. BImSchV (neu)). Ansonsten drohen Nachteile der deutschen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb und die missbräuchliche Ausspähung von sensiblen Daten (Terrorismus, Spionage pp.). In diesem Sinne ist auch eine Korrektur von **§ 20 Abs. 2 UVPG-E** notwendig.
- Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten bedarf es einer **Klarstellung zum Verhältnis des Fachrechts zum UVP-Recht** (Forderung: Streichung der „Rückausnahme“ in § 1 Abs. 4 S. 1 UVPG-E).
- Nicht jede **Änderung von Unterlagen** im Rahmen des Zulassungsverfahrens darf zu einer erneuten **Öffentlichkeitsbeteiligung** führen, da dies die Verfahren unnötig verzögert. Vielmehr bedarf es einer engeren Ausgestaltung (Forderung: Neufassung § 22 UVPG-E; § 8 Abs. 3 – neu – 9. BImSchV).
- Zur Vermeidung unnötiger Bürokratie bedarf es einer Regelung, die in **Bagatellfällen** die Pflicht zur **UVP-Vorprüfung** entfallen lässt (Forderung: Vorschlag für § 9 Abs. 6 – neu – UVPG-E).
- Bei den **Kumulationsregelungen** muss klargestellt werden, dass für **das bestehende Vorhaben keine Pflicht einer UVP-Vorprüfung und/oder einer UVP** selbst besteht. (Forderung: Änderung von § 11 Abs. 5 und §12 Abs. 5 UVPG-E).
- Der **Untersuchungsrahmen** gem. § 15 UVPG-E sollte **keine verbindliche Vorgabe für den Inhalt des UVP-Berichts** sein, sondern nur eine Beratungs- und Unterrichtungsfunktion erfüllen (Forderung: Streichung § 16 Abs. 4 Nr. 1 UVPG-E).
- Teilweise gehen die Regelungsvorschläge **über eine 1:1-Umsetzung des europäischen Rechts hinaus** (z.B. Anhang 4 Nr. 4 UVPG-E; fehlende Integration des Erheblichkeitskriteriums in § 2 Abs. 2 UVPG-E pp.). Hier bedarf es einer Beschränkung auf das europarechtlich Geforderte.

IV. Zusammenfassung aller kommentierten Punkte

Zum UVP-G-E:

- **§ 1 Abs. 4 S. 1 UVP-G-E** (Anwendungsbereich) – Das **Verhältnis** zwischen den **allgemeinen Regelungen** im UVP-G und **fachrechtlichen Bestimmungen** im Zulassungsrecht ist **widersprüchlich** und muss klarer abgegrenzt werden. .
- **§ 2 Abs. 2 UVP-G-E** (Begriffsbestimmungen) – Die europäischen Vorgaben sind nur verkürzt aufgegriffen worden (**fehlende Integration des Erheblichkeitskriteriums**).
- **§ 3 S. 1 UVP-G-E** (Grundsätze für Umweltprüfungen) – Die europäischen Vorgaben sind nur verkürzt aufgegriffen worden (**fehlende Integration des Einzelfallbezugs**).
- **§ 7 Abs. 3 UVP-G-E (Vorprüfung bei Neuvorhaben)** – Das Instrument einer **freiwilligen UVP** wird **abgelehnt**, da es **keine bürokratische Entlastung** für den Vorhabenträger bringt.
- **§ 9 Abs. 6 (neu) UVP-G-E** (UVP-Pflicht bei Änderungsvorhaben) – **Bagatellfälle** sollten von der allgemeinen Vorprüfung **ausgenommen** werden, da die Anforderungen an die allgemeine Vorprüfung deutlich höher geworden sind.
- **§ 11 Abs. 5, § 12 Abs. 5 UVP-G-E** (Kumulationsregelung) – Im Hinblick auf das Gewollte (**Berücksichtigung Vorbelastung**) sind Klarstellungen erforderlich.
- **§ 15 UVP-G-E** (Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen) – Der praktische **Vorteil** des Verfahrens erscheint **zweifelhaft**.
- **§ 16 Abs. 3 UVP-G-E** (UVP-Bericht) – Die Vorschrift greift **nicht alle Vorgaben** des Wortlauts der **UVP-Richtlinie** auf und muss daher **ergänzt** werden.
- **§ 16 Abs. 4 Nr. 1 UVP-G-E (UVP-Bericht)** – Der **Untersuchungsrahmen** sollte **keine verbindliche Vorgabe** für den Inhalt des UVP-Berichts sein, sondern – entsprechend des § 15 UVP-G-E – nur eine Beratungs- und Unterrichtungsfunktion erfüllen.
- **§ 18 Abs. 1, 2 UVP-G-E** (Beteiligung der Öffentlichkeit) – Das **Verhältnis** der Regelung (insbes. im Hinblick auf den Erörterungstermin) zu den **Fachvor-**

schriften ist unklar. Hier bedarf es einer Klarstellung (siehe dazu auch die Ausführungen zu § 1 Abs. 4 S. 1 UVP-G-E). Zudem sollte die Durchführung eines Erörterungstermins nicht in jedem Fall erforderlich sein.

- **§ 19 Abs. 2 UVP-G-E** (Unterrichtung der Öffentlichkeit) – Der Umfang der **auszulegenden Unterlagen** muss auf das **europarechtlich Erforderliche** begrenzt werden.
- **§ 20 Abs. 1 und 4 UVP-G-E** (Zentrale Internetportale) – Die Regelungen zur Zugänglichmachung über **Internetportale** müssen zeitnah durch eine Verordnung konkretisiert werden.
- **§ 20 Abs. 2 UVP-G-E** (Zentrale Internetportale) – Die Bezugnahme auf **§ 27a VwVfG** ist **missverständlich** und sollte **gestrichen** werden.
- **§ 22 Abs. 1 UVP-G-E** (Erneute Beteiligung der Öffentlichkeit bei Änderungen im Laufe des Verfahrens) – Der Begriff „**Änderung**“ ist **zu weit** gefasst, so dass die erneute Einbindung der Öffentlichkeit **überzogen** ist.
- **§ 24 Abs. 2 UVP-G-E** (Zusammenfassende Darstellung) – Die **Zuordnung von Informationen** ist **unpraktisch** und **europarechtlich nicht gefordert**.
- **§ 26** (Inhalt des Bescheids über die Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens) und **§ 28 UVP-G-E** (Überwachung) erscheinen **redundant**, da sich entsprechende Regelungen bereits umfassend im Fachrecht finden lassen; siehe dazu auch die Ausführungen zu § 1 Abs. 4 S. 1 UVP-G-E.
- **Anlage 3 Nr. 1.6.2 UVP-G-E** (Vorprüfung, Anfälligkeit des Vorhabens für Störfälle pp.) – Es ist die **Streichung der Regelung** erforderlich, da die genannten Gesichtspunkte keine fachliche Aussagekraft haben.
- **Anlage 3 Nr. 3.6 UVP-G-E** (Kriterien für die Vorprüfung) – **Kumulierungs-betrachtungen** sollten nur dann gefordert werden können, wenn sie ohnehin **Gegenstand einer fachrechtlichen Betrachtung** sind.
- **Anlage 4 Nr. 3 UVP-G-E** (Angaben des UVP-Berichts) – Es sollte klargestellt werden, dass **bestimmte Vorhaben** von der Vorschrift **nicht erfasst** werden (Entwicklung bei Nichtdurchführung des Vorhabens).
- **Anlage 4 Nr. 4 UVP-G-E** (Angaben des UVP-Berichts) – Es sollte eine **1:1-Umsetzung** des europäischen Rechts erfolgen, und es sollten die einschlägigen Passagen der Richtlinie wörtlich übernommen werden.

- **Anlage 4 Nr. 4 b) Spalte „Klima“ UVP-G-E (Angaben des UVP-Berichts) –**
Die Ausgestaltung **geht über die europäischen Vorgaben zum Klimawandel hinaus** und bedarf einer Korrektur.

Zur 9. BImSchV-E:

- **§ 2a der 9. BImSchV-E** (Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen bei UVP-pflichtigen Vorhaben) – Der praktische Vorteil des Verfahrens erscheint zweifelhaft (wie zu § 15 UVPG-E und zu § 16 Abs. 4 Nr. 1 UVPG-E).
- **§ 4e Abs. 1 Nr. 6 und Anlage zu § 4 e Nr. 2 der 9. BImSchV-E** (Alternativenprüfung) – Die Regelungen sind wegen fehlender fachrechtlicher Grundlagen **überflüssig**.
- **§ 8 Abs. 3 – neu – der 9. BImSchV** (Bekanntmachung des Vorhabens; Änderung von Unterlagen) – Die oben vorgeschlagene Regelung zur **Beteiligung der Öffentlichkeit** im Falle der **Änderung von Unterlagen** (§ 22 UVPG) sollte sinngemäß in die 9. BImSchV eingefügt werden.
- Es muss klargestellt werden, dass **§ 27a VwVfG nicht auf BImSch-Verfahren anwendbar ist** (§ 10 Abs. 3 S. 2a (neu) BImSchG oder – hilfsweise – § 8 Abs. 1 S. 4 der 9. BImSchV (neu)).
- **§ 20 Abs. 1a Satz 3 der 9. BImSchV-E** (Entscheidung) – Die **Zuordnung von Informationen** ist **unpraktisch** und **europarechtlich nicht gefordert** (wie zu § 24 Abs. 2 UVPG-E).
- **Anlage zu § 4e der 9. BImSchV-E** (Angaben des UVP-Berichts für die Umweltverträglichkeitsprüfung): Siehe dazu sinngemäß die **Ausführungen oben zu Anlage 4 UVPG-E**.

V. Kommentierung von Artikel 1 des Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung (Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung), BT-Drs. 18/11499 vom 13.03.2017

§ 1 Abs. 4 S. 1 UVPG-E (Anwendungsbereich) – Klare Abgrenzung beim Verhältnis zum Fachrecht erforderlich

Die Änderung des UVPG sollte zum Anlass genommen werden, das Verhältnis zwischen UVPG und speziellen Regelungen im Zulassungsrecht klarzustellen. Insbesondere der in § 1 Abs. 4 enthaltene Rückverweis ins UVPG, soweit die fachrechtlichen Anforderungen hinter denen des UVPG zurückbleiben, sollte gestrichen werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass – zu Unrecht – die Rechtsauffassung vertreten wird, dass die im Fachrecht bewusst für das jeweilige Zulassungsrecht vorgegebenen UVP-Anforderungen leerlaufen. Abgrenzungsprobleme ergeben sich insbesondere bei den Regelungen des § 18 UVPG-E (insbes. Erörterungstermin) und §§ 26 (Inhalt des Bescheids über die Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens) und 28 (Überwachung); siehe die Ausführungen dort.

Es ist hervorzuheben, dass sich der Wortlaut des § 1 Abs. 4 UVPG-E im Verhältnis zur derzeit geltenden – allerdings schon beim UVPG 1990 politisch hoch umstrittenen – Fassung in § 4 UVPG nicht bzw. nur marginal geändert hat. Nichtsdestotrotz ist eine Klarstellung erforderlich, da sich durch die neu vorgeschlagenen Verfahrensvorschriften die im vorstehenden Absatz skizzierte – irrige – Rechtsauffassung noch stärker aufdrängt.

Beispiel:

Durch die Regelung in § 18 Abs. 2 UVPG-E kann der Eindruck erweckt werden, dass ausschließlich in den dort genannten Fällen von einem Erörterungstermin abgesehen werden kann. Dieses Ergebnis würde von den Regelungen im Immissionsschutzrecht (§ 10 Abs. 6 BImSchG, § 16 der 9. BImSchV) abweichen, die es erlauben, von einem Erörterungstermin Abstand zu nehmen. Da das Immissionsschutzrecht an dieser Stelle nicht dem UVPG-E entspricht, könnte aus § 1 Abs. 4 S. 1 UVPG-E – zu Unrecht – herausgelesen werden, die Regelungen des UVPG-E gingen vor.

Anzumerken ist noch, dass das skizzierte Verständnis von § 18 Abs. 2 UVPG-E auch § 18 Abs. 1 UVPG-E i.V.m. § 73 Abs. 6 S. 6 i.V.m. § 67 Abs. 2 Nr. 1 und 4 VwVfG widersprechen würde, da auch das VwVfG an der genannten Stelle – freilich auch in sehr begrenztem Umfang – ein Absehen vom Erörterungstermin ermöglicht.

Forderung:

§ 1 Abs. 4 S. 1 UVPG-E erhält folgende Fassung:

Dieses Gesetz findet Anwendung, soweit Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht näher bestimmen ~~oder in ihren Anforderungen diesem Gesetz nicht entsprechen~~. Rechtsvorschriften mit weitergehenden Anforderungen bleiben unberührt.

§ 2 Abs. 2 S. 1 UVPG-E (Begriffsbestimmungen) – Verkürztes Aufgreifen der europäischen Vorgaben (Erheblichkeitskriterium)

§ 2 Abs. 2 S. 1 UVPG-E definiert den Begriff „Umweltauswirkungen“. Ein wichtiges Tatbestandsmerkmal der UVP-Richtlinie wird aber nicht hinreichend aufgegriffen, denn die Definition in § 2 Abs. 2 S. 1 UVPG-E verkennt, dass Art. 3 Abs. 1 der UVP-Richtlinie auf „erhebliche“ Auswirkungen eines Projekts Bezug nimmt. Dieses Kriterium taucht in § 2 Abs. 2 S. 1 UVPG-E nicht auf. Insoweit bedarf es einer Korrektur, zumal „(erhebliche) Umweltauswirkungen“ auch gleichzeitig den Rahmen für andere Begriffsdefinitionen bilden (z.B. Einwirkungsbereich, vgl. § 2 Abs. 11 UVPG-E).

Forderung:

§ 2 Abs. 2 S. 1 UVPG-E erhält folgende Fassung:

„Umweltauswirkungen im Sinne dieses Gesetzes sind *erhebliche* unmittelbare und mittelbare Auswirkungen eines Vorhabens oder der Durchführung eines Plans oder Programms auf die Schutzgüter.“

§ 3 S. 1 UVPG-E (Grundsätze für Umweltprüfungen) – Verkürztes Aufgreifen der europäischen Vorgaben (insbes. Einzelfallbezug)

§ 3 S. 1 UVPG-E hat folgenden Wortlaut: „Umweltprüfungen umfassen die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der erheblichen Auswirkungen eines Vorhabens oder eines Plans oder Programms auf die Schutzgüter.“ Demgegenüber lautet Art. 3 Abs. 1 der UVP-Richtlinie wie folgt: „Die Umweltverträglichkeitsprüfung identifiziert, beschreibt und bewertet in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls die unmittelbaren und mittelbaren erheblichen Auswirkungen eines Projekts auf folgende Faktoren: ...“.

Beim Tatbestandsmerkmal „Bewertung in geeigneter Weise“ und beim Bezug auf den jeweiligen Einzelfall handelt es sich um wichtige sachliche Einschränkungen des Prüfungsumfangs. Diese müssen aufgegriffen werden.

Forderung:

§ 3 S. 1 UVP-G-E erhält folgenden Wortlaut:

„Umweltprüfungen umfassen die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der erheblichen Auswirkungen eines Vorhabens oder eines Plans oder Programms *in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls* auf die Schutzgüter.“

§ 7 Abs. 3 UVP-G (Vorprüfung bei Neuvorhaben) – Ablehnung einer freiwilligen UVP

Eine freiwillige UVP reduziert die Planungssicherheit und wird daher abgelehnt. Im Einzelnen:

Es wird nicht die Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Klarheit gesehen, sondern die Schaffung einer Grauzone, in der ein unangemessen großer Interpretationsfreiraum zur Bewertung vorprüfungspflichtiger Vorhaben eröffnet wird. Die in Absatz 3 angeführte Zweckmäßigkeit des Wegfalls der Vorprüfung kann von den zuständigen Behörden in einer seriösen und fachlich fundierten Weise nur auf der Grundlage entsprechend detaillierter Unterlagen getroffen werden. Diese Unterlagen werden auch für eine reguläre Vorprüfung zur Bewertung benötigt („...überschlägige Prüfung“ zur „...begründeten Einschätzung...“ (siehe Gesetzentwurf S. 77, Begründung)). Die angestrebte Verfahrensbeschleunigung zu Gunsten des Vorhabenträgers, wie in der Begründung dargestellt, ist aus diesen Gründen nicht gegeben.

Weiterhin wird ein solches, europarechtlich nicht gefordertes Vorgehen mit einer zunehmend negativen Wahrnehmung der Vorhabenträger seitens der Öffentlichkeit einhergehen. Der Öffentlichkeit dürfte nur sehr schwer vermittelbar sein, warum für das eine Vorhaben eine UVP durchgeführt wurde und für ein anderes ähnliches Vorhaben darauf verzichtet wird. Klare und nachvollziehbare Kriterien für die Durchführung bzw. das Unterlassen einer UVP sind unabdingbar. Soweit diese nicht gegeben sind, würde der öffentliche Druck auf Behörden und Vorhabenträger zur Durchführung einer freiwilligen UVP bei eigentlich nur vorprüfungspflichtigen Vorhaben steigen und somit die Durchführung einer UVP auch in Fällen, in denen die Durchführung unverhältnismäßig ist, zum Regelfall werden. Hiermit würde der im UVP-G angelegte Abstufung zur etwaigen Durchführung einer UVP deutlich entgegengewirkt.

Forderung:

Streichung von § 7 Abs. 3 UVPG-E.

§ 9 Abs. 6 (neu) UVPG-E (UVP-Pflicht bei Änderungsvorhaben) – Bagatellfälle von der allgemeinen Vorprüfung ausnehmen

§ 9 Abs. 1, 2 und 3 UVPG-E differenzieren im Hinblick auf Vorprüfungen nicht nach der Qualität der jeweiligen Änderung (i.S.v. § 2 Abs. 2 Nr. 2 UVPG-E). Mit Blick auf § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UVPG-E heißt es, dass in „diesen Fällen (...) stets eine allgemeine Vorprüfung nach § 7 Absatz 1 durchzuführen“ ist (S. 79 des Gesetzentwurfs, Begründung). Die Rechtslage zur Vorprüfung bei Neuvorhaben ist anders, da dort erst die Voraussetzungen in der Anlage 1 zum UVPG („S“- oder „A“-Vorhaben) erfüllt sein müssen.

Zwar orientiert sich die im Entwurf vorgeschlagene Ausgestaltung an der bestehenden nationalen Rechtslage, allerdings erscheint eine Verpflichtung zur Durchführung einer – durch die neue UVP-Richtlinie nun zukünftig deutlich komplexeren und aufwändigeren – Vorprüfung bei jeder Art der Änderung nicht angemessen. Hinzu kommt, dass das UVPG-E selbst etwa in § 9 Abs. 1 S. 2 UVPG-E eine Art „Bagatellklausel“ für Vorhaben der Anlage 1 Nummer 18.1 bis 18.8 eingeführt hat.

Die UVP-RL steht einer entsprechenden Ausgestaltung nicht entgegen. Vielmehr haben die Mitgliedstaaten gem. Art. 4 Abs. 3 S. 2 der Richtlinie relativ weite Ausgestaltungsspielräume. Um nicht bei jeder Kleinänderung stets die UVP-Vorprüfung durchzuführen, sollte eine Bagatellregelung eingeführt werden.

Forderung:

Es wird ein neuer § 9 Abs. 6 UVPG-E eingefügt, der folgenden Wortlaut hat:

„Vorprüfungen im Sinne der Absätze 1, 2 und 3 sind nur durchzuführen, wenn die jeweilige Änderung offensichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Schutzgüter haben wird.“

In diesem Zusammenhang kann auch über eine Konkretisierung der Bagatellfälle im Rahmen einer Verordnung nachgedacht werden.

§ 11 Abs. 5 , § 12 Abs. 5 UVPG-E (Vorbelastung) – Klarstellung erforderlich

Die vom Gesetzgeber gewollte Klarstellung gemäß § 11 Abs. 5, § 12 Abs. 5 UVPG-E wird zunächst begrüßt, jedoch ergibt sich aus dem Gesetzeswortlaut zu §§ 11

Abs. 5, 12 Abs. 5 UVPG-E nicht eindeutig, dass das frühere Vorhaben als solches nicht Gegenstand der UVP für das hinzutretende Vorhaben ist. In der Praxis kann es durchaus zu Fehlschlüssen kommen.

Im Übrigen sollte klargestellt werden, dass die Berücksichtigung im Rahmen der Bewertung der Umweltauswirkungen erfolgt.

Forderung:

§ 11 Abs. 5 erhält folgende Fassung:

„In der Vorprüfung und in der Umweltverträglichkeitsprüfung für das hinzutretende kumulierende Vorhaben ist bei der Bewertung der Umweltauswirkungen das frühere Vorhaben als Vorbelastung zu berücksichtigen.“

12 Abs. 5 UVPG-E erhält folgende Fassung:

„In der Vorprüfung und in der Umweltverträglichkeitsprüfung für das hinzutretende kumulierende Vorhaben ist bei der Bewertung der Umweltauswirkungen das frühere Vorhaben als Vorbelastung zu berücksichtigen. In den Fällen des Absatzes 3 Nr. 2 und 3 sind das frühere Vorhaben und das hinzutretende kumulierende Vorhaben in der Vorprüfung und in der Umweltverträglichkeitsprüfung für das jeweils andere Vorhaben bei der Bewertung der Umweltauswirkungen als Vorbelastung zu berücksichtigen.“

§ 15 (Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen) – Praktischer Vorteil des Verfahrens zweifelhaft

§ 15 UVPG-E greift Inhalte von Art. 5 Abs. 2 der UVP-Richtlinie auf.

Der Gesetzentwurf ist im Verhältnis zur Vorgängerfassung (aus Dezember 2016) verändert worden. Während in der Vorgängerfassung noch von einer „Festlegung“ des Untersuchungsrahmens die Rede war, ist diese Terminologie jetzt nicht mehr zu finden. Auf den ersten Blick erscheint die neue Regelung akzeptabel, da der Eindruck erweckt wird, die Probleme einer etwaigen rechtsverbindlichen Festlegung seien beseitigt worden. Allerdings erscheint die neue Ausgestaltung bei näherem Hinsehen nach wie vor problematisch. Dies liegt einerseits an dem im Verhältnis zur bestehenden Rechtslage strengeren Wortlaut („die der Vorhabenträger voraussichtlich in den UVP-Bericht aufnehmen muss“), andererseits – insbesondere – an § 16 Abs. 4 UVPG-E. Inhalt und Umfang des UVP-Berichts bestimmen sich nach dessen Nr. 1 in den Fällen des § 15 nach dem Untersuchungsrahmen. Es scheint also nach

wie vor beabsichtigt zu sein, dass der „Unterrichtung“ eine irgendwie geartete Rechtswirkung zukommt.

Wie gegenüber der Vorgängerversion („Festlegung des Untersuchungsrahmens“) ist die Industrie auch kritisch gegenüber dem neuen Vorschlag. Im Ergebnis wird befürchtet, dass das Scoping-Verfahren um rechtsverbindliche Elemente angereichert wird und dass dieser Umstand das gesamte Verfahren verkompliziert und anfälliger für Fehler macht.

Es sollte daher bei der bislang geltenden Unterrichtungsfunktion als Regel bleiben.

Forderung:

§ 15 UVP-G-E sollte lediglich den Regelungsinhalt der bisher schon geltenden Scoping-Vorschriften übernehmen.

Siehe – dazu korrespondierend – auch die Forderung zu § 16 Abs. 4 UVP-G-E.

§ 16 Abs. 3 UVP-G-E (UVP-Bericht) – Anpassung an den Wortlaut der UVP-Richtlinie erforderlich

Der Wortlaut des § 16 Abs. 3 UVP-G-E ist der Formulierung in Art. 5 Abs. 1 lit. f UVP-RL entsprechend anzupassen, um die weiteren spezifischen Anforderungen an den UVP-Bericht zu verdeutlichen.

Forderung:

Es wird § 16 Abs. 3 UVP-G-E wie folgt mit folgendem Einschub konkretisiert:

„Der UVP-Bericht muss auch die in Anlage 4 genannten weiteren Angaben enthalten, soweit diese Angaben *für die spezifischen Merkmale des Vorhabens* von Bedeutung sind.“

§ 16 Abs. 4 UVP-G-E (UVP-Bericht) – Kein Einfluss des Untersuchungsrahmens auf den UVP-Bericht

Es ist oben im Rahmen der Kommentierung von § 15 UVP-G-E bereits dargestellt worden, dass die Lektüre von § 16 Abs. 4 Nr. 1 UVP-G-E den Eindruck erweckt, als komme der „Unterrichtung“ eine irgendwie geartete Rechtswirkung zu. Es ist ebenfalls an genannter Stelle dargelegt worden, dass ein solches rechtliches Verständnis als sehr problematisch empfunden wird. Vielmehr sollte der Untersuchungsrahmen keine verbindliche Vorgabe für den Inhalt des UVP-Berichts sein, sondern – ent-

sprechend des § 15 UVPG-E – nur eine Beratungs- und Unterrichtsfunktion erfüllen.

Forderung:

Streichung von § 16 Abs. 4 Nr. 1 UVPG-E.

§ 18 Abs. 1 und 2 UVPG-E (Beteiligung der Öffentlichkeit) – Verhältnis zu den Fachvorschriften unklar

§ 18 Abs. 1 S. 4 UVPG-E verweist im Hinblick auf das Beteiligungsverfahren auf Regelungen des VwVfG. Was die Durchführung des Erörterungstermins betrifft, so finden sich in § 18 Abs. 2 UVPG-E besondere Vorschriften.

Das Verhältnis der vorgenannten Regelungen zum Fachrecht ist nicht hinreichend klar. Was etwa die Durchführung des Erörterungstermins in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren betrifft, so finden sich dazu Vorschriften in § 10 Abs. 6 BImSchG und den §§ 14 ff. der 9. BImSchV. Nach § 16 der 9. BImSchV ist nicht immer zwingend ein Erörterungstermin durchzuführen; diesem Vorgehen steht die UVP-RL (und auch die IE-RL) nicht entgegen, da das zitierte europäische Recht keinen Erörterungstermin vorsieht. Unklar ist nun, ob § 18 UVPG-E daran etwas ändern will. Ggf. könnte – rechtsirrig – die Auffassung vertreten werden, dass sich § 16 der 9. BImSchV nur auf Verfahren ohne UVP bezieht und § 18 UVPG-E die speziellere Vorschrift ist.

Die geschilderten Unsicherheiten müssen vermieden werden. Dazu trägt § 1 Abs. 4 UVPG-E leider nicht bei, da er eine klare Abgrenzung zwischen Fachrecht und allgemeinem UVP-Recht gerade nicht vornimmt (siehe oben die Ausführungen zu § 1 Abs. 4 UVPG-E).

Darüber hinaus ist die Vorgabe des § 18 Abs. 2 UVPG-E sehr eng gefasst. Namentlich soll danach nur in vorgelagerten Verfahren die Möglichkeit bestehen, von einem Erörterungstermin abzusehen. Diese Einengung nimmt der Behörde Flexibilität und kann je nach Sachlage unnötigen Aufwand und Bürokratie verursachen. Vor diesem Hintergrund sollte die Regelung in Abs. 2 – wie dies auch in zahlreichen fachrechtlichen Bestimmungen schon der Fall ist – breiter gefasst werden.

Forderung:

Zu Abs. 1 (Abgrenzung zum Fachrecht): Es muss klargestellt werden, dass § 18 UVPG-E nur dann zur Anwendung kommt, wenn das Fachrecht keine entsprechenden Vorschriften enthält. Siehe dazu die Forderung zu § 1 Abs. 4 UVPG-E.

Zu Abs. 2 (Erörterungstermin): Die Regelung erhält folgende Fassung:

~~„In einem vorgelagerten Verfahren kann die~~ Die zuständige Behörde *kann* abweichend von Absatz 1 und abweichend von § 73 Absatz 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf die Durchführung eines Erörterungstermins verzichten.“

§ 19 Abs. 2 UVPG-E (Unterrichtung der Öffentlichkeit) – Umfang der auszulegenden Unterlagen auf das europarechtlich Erforderliche begrenzen

In § 19 Abs. 2 UVPG-E findet sich die Formulierung, dass „zumindest“ die im Folgenden unter den Nr. 1 und 2 genannten Unterlagen auszulegen sind. Eine solche Öffnungsklausel ist in den zugrundeliegenden europarechtlichen Vorschriften nicht enthalten. Vielmehr heißt es in Art. 6 Abs. 5 der UVP-Richtlinie: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der betroffenen Öffentlichkeit innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmen Folgendes zugänglich gemacht wird: (...)“. Die „zumindest“-Formulierung führt dazu, dass der Umfang der auszulegenden Unterlagen von den Behörden angesichts fehlender normativer Begrenzungen beliebig erweitert werden kann. Dies führt zu weit und ist abzulehnen.

Forderung:

§ 19 Abs. 2 S. 1 UVPG-E erhält (bis zum Doppelpunkt) folgende Fassung:

„Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens legt die zuständige Behörde ~~zumindest~~ folgende Unterlagen zur Einsicht für die Öffentlichkeit aus:“

§ 20 Abs. 1 und 4 UVPG-E (Zentrale Internetportale) – Regelungen zur Zugänglichkeit müssen zeitnah durch Verordnung konkretisiert werden

§ 20 setzt die Vorgaben aus Art. 6 Abs. 5 Satz 2 der UVP-Richtlinie um. Namentlich sollen von Bund und Ländern zentrale Internetportale eingerichtet werden. Für den Aufbau und den Betrieb des Internetportals des Bundes soll das Umweltbundesamt zuständig sein.

Die Regelungen in § 20 Abs. 1 UVPG-E sind recht knapp gehalten, so dass bisher keine näheren Informationen zur konkreten Ausgestaltung vorliegen.

Allerdings ist – dies ist zu begrüßen – eine Verordnungsermächtigung in § 20 Abs. 4 UVPG-E enthalten, die auf eine Konkretisierung abzielt. Aus Sicht der Industrie ist es zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten und grundlegenden Verfahrensfehlern

bei der erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung wichtig, dass von dieser Verordnungsermächtigung nun zeitnah Gebrauch gemacht wird.

Die Verordnung muss folgende Gesichtspunkte im Blick haben:

Vermeidung von Verfahrensfehlern erforderlich

Es muss bei der Ausgestaltung sichergestellt werden, dass keine Verfahrensfehler „provoziert“ werden, die dann erst durch die Rechtsprechung geklärt werden müssen. Dies gilt insbesondere angesichts der steten Ausweitung der Rechtsbehelfsmöglichkeiten im UmwRG. Entsprechende Rechtsunsicherheiten gehen zu Lasten des Vorhabenträgers, da ggf. erst nach vielen Jahren eine abschließende gerichtliche Entscheidung vorliegt.

Insofern sollte z.B. klargestellt werden, dass der Begriff „zugänglich machen“ bereits aus urheberrechtlichen Gründen grundsätzlich nur die (elektronische) Einsehbarkeit, nicht aber etwa die Vervielfältigungsfähigkeit (etwa durch Herunterladen) oder Verarbeitbarkeit (durch offene Dateiformate) umfasst (vgl. dazu § 15 UrhG). Antragsunterlagen, die Vorhabenträger von Dritten beziehen (bspw. Gutachten oder technische Unterlagen des Anlagenherstellers), werden aufgrund der zunehmenden elektronischen Veröffentlichungspflichten auch immer häufiger nur mit beschränkten Urheberrechten zur Verfügung gestellt, da die Urheber einen Know-how-Abfluss oder eine zweckfremde Verwendung fürchten.

Stärkung des Schutzes von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen

Es ist auf einen effektiven Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen und von sonstigen sensiblen Daten zu achten. Dies gilt auch für den an dieser Stelle unterstellten Fall, dass der Umfang der Unterlagen, die im Netz zu veröffentlichen sind, deutlich beschränkt wird (siehe die Forderung zu § 20 Abs. 2 UVP-G-E und – unten – zu § 10 Abs. 1 S. 7, 8 der 9. BImSchV-E). Namentlich müssen auch für diese Unterlagen Gefahren durch Wirtschaftsspionage und Terrorismus wirksam eingedämmt werden. Es muss dabei Entlastungen für den Vorhabenträger geben, wenn dieser sich auf den Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen berufen will; eine kleinteilige und aufwändige Begründung für jede Schwärzung sollte z.B. nicht mehr gefordert werden dürfen.

Forderung:

Es sollte zeitnah eine Ausgestaltung im Ordnungswege vorgenommen werden, die die vorstehenden Punkte aufgreift.

§ 20 Abs. 2 UVP-G-E (Zentrale Internetportale) – Bezugnahme auf § 27a VwVfG missverständlich

Die Formulierung in § 20 Abs. 2 UVP-G-E, die auf § 27a VwVfG Bezug nimmt, ist missverständlich. Soweit ersichtlich, sollen die Unterlagen gem. § 19 Abs. 2 Nr. 1 und 2 im Netz veröffentlicht werden. Dies deckt sich auch mit der Vorgabe aus Art. 6 Abs. 3 der UVP-Richtlinie. Aus den europarechtlichen Bestimmungen lässt sich nicht ableiten, dass auch die Antragsunterlagen im Netz veröffentlicht werden. Nichtsdestotrotz könnte der Hinweis auf § 27a VwVfG in diese Richtung verstanden werden. Zur Klarstellung sollte § 20 Abs. 2 UVP-G-E so formuliert werden, dass ausdrücklich auf den Umfang der Unterlagen eingegangen wird, die im Netz zu veröffentlichen sind. Aus Gründen der Vereinheitlichung sollte klargestellt werden, dass jedwede Veröffentlichung von Unterlagen im Netz vom Umfang her beschränkt ist.

Forderung:

§ 20 Abs. 2 UVP-G-E wird wie folgt gefasst:

„Die Zugänglichmachung von Unterlagen, die zur Einsicht für die Öffentlichkeit ausgelegt werden, über das einschlägige zentrale Internetportal oder anderweitig über das Internet beschränkt sich auf die Unterlagen im Sinne von § 19 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2.“

§ 22 Abs. 1, 2 UVP-G-E (Erneute Beteiligung der Öffentlichkeit bei Änderungen im Laufe des Verfahrens) – Einbindung der Öffentlichkeit überzogen

Nach § 22 Abs. 1 UVP-G-E reicht eine „Änderung“ der Unterlagen im Laufe des Verfahrens, um eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen zu müssen. Zu beachten ist, dass die Regelung grds. nur die Änderung von Unterlagen, nicht hingegen die Änderung des Vorhabens während des laufenden Verfahrens betrifft. Der Wortlaut des Begriffs „Änderung“ ist aber zu weit, da er sich offenbar auf jedweden Austausch und jedwede Hinzufügung von Unterlagen bezieht (das einschränkende Verständnis im Gesetzentwurf, S. 91 – Begründung –, kommt im Tatbestand der Norm nicht zum Ausdruck). Ein solches Verständnis entspricht nicht der Rechtsprechung, die zu im Verfahren geänderten Antragsunterlagen und einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung ein anderes Regel-Ausnahme-Verhältnis annimmt:

„Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist bei der Beseitigung von Ermittlungsdefiziten und Änderungen [...] dann keine neue Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich, wenn sich die geänderten Unterlagen auf Detailänderungen und eine vertiefte Prüfung von Betroffenheiten beschränken, ohne das

Gesamtkonzept der Planung zu ändern oder zu grundlegend anderen Beurteilungsergebnissen zu gelangen.“ (BVerwG, NVwZ 2016, 1710, 1714).

Ebenso:

*„Ein Verfahrensfehler liegt ferner nicht darin, dass die Anhörungsbehörde davon abgesehen hat, nach Ablauf der Einwendungsfrist geänderte Planunterlagen und eingeholte Gutachten auslegen zu lassen. Soll ein bereits ausgelegter Plan geändert werden, **so erübrigt sich grundsätzlich eine erneute Auslegung**; nach § 73 Abs. 8 S.1 NW VwVfG reicht es vielmehr aus, Behörden und Drittbetroffenen, deren Aufgabenbereich bzw. Belange erstmalig oder stärker als bisher berührt werden, die Änderung mitzuteilen. Eine Ausnahme gilt dann, wenn die Planänderungen so weitreichend sind, dass sie im Ergebnis zu einem neuen Vorhaben führen.“ (BVerwG, NVwZ 2010, 44, 46; Hervorhebungen diesseits).*

Die dargestellte Rechtsprechung für Änderungen / Ergänzungen von Unterlagen in denselben Genehmigungsverfahren muss auch in einer gesetzlichen Regelung aufgegriffen werden, um unnötige verfahrensverzögernde und kostenintensive Wiederholungen einer Öffentlichkeitsbeteiligung zu vermeiden. Dies ist bisher nicht geschehen, da erstens nicht alle von der Rspr. entwickelten Fälle (s.o.) von § 22 Abs. 2 UVP-G-E aufgegriffen worden sind, in denen keine weitere Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist. Zweitens steht das Absehen von einer weiteren Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 22 Abs. 2 UVP-G-E im Ermessen der Behörde. Die Rspr. verneint demgegenüber in den betroffenen Fällen die Erforderlichkeit einer weiteren Öffentlichkeitsbeteiligung unabhängig von einer Ermessenentscheidung der Behörde.

Zugleich sollte geregelt werden, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung zu erfolgen hat, wenn die einschlägigen Voraussetzungen vorliegen.

Forderung:

§ 22 UVP-G-E wird insgesamt wie folgt gefasst:

„Ändert der Vorhabenträger im Laufe des Verfahrens die Unterlagen, die nach § 19 Absatz 2 auszulegen sind, so ist eine erneute Beteiligung der Öffentlichkeit nur dann erforderlich, wenn

- 1. sich durch die geänderten Unterlagen das Gesamtkonzept des Vorhabens ändert,*

2. *die geänderten Unterlagen zu grundlegend anderen, entscheidungsrelevanten Beurteilungsergebnissen gelangen, oder*
3. *zusätzliche erhebliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen zu besorgen sind und diese nicht durch vom Vorhabenträger vorgesehene Vorkehrungen ausgeschlossen werden.*

Ist eine erneute Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich, ist sie jedoch auf die Änderungen zu beschränken. Hierauf weist die zuständige Behörde in der Bekanntmachung hin. Eine Beteiligung kann auf diejenigen Behörden und Drittbetroffenen beschränkt werden, deren Aufgabenbereich bzw. Belange erstmalig oder stärker als bisher berührt werden.“

§ 24 Abs. 2 UVPG-E (Zusammenfassende Darstellung) – Zuordnung von Informationen unpraktisch und europarechtlich nicht gefordert

Nach § 24 Abs. 2 UVPG-E ist in der zusammenfassenden Darstellung jeweils anzugeben, ob die Information aus dem UVP-Bericht, einer behördlichen Stellungnahme oder aus Äußerungen der Öffentlichkeit stammt.

Diese Zuordnung ist europarechtlich nicht gefordert (Art. 9 Abs. 1 b) der UVP-Richtlinie).

Im Übrigen ist die Vorschrift kaum praktikabel, denn regelmäßig handelt es sich bei UVP-pflichtigen Vorhaben um größere Vorhaben mit nicht selten tausenden Einwendungen. Die jeweilige Zuordnung ist für die Behörde in diesen Fällen extrem aufwändig, verzögert das Verfahren und provoziert Verfahrensfehler. Zudem wird die Lesbarkeit und Verständlichkeit der allgemeinen Zusammenfassung erheblich leiden, wenn bei jeder Information auch noch die jeweilige Quelle angegeben werden muss.

Hinzu kommt, dass nicht klar ist, welchen Nutzen eine solche Zuordnung bringt. Entscheidend für das Verfahren und die abschließende Entscheidung ist doch, dass die Behörde den Sachverhalt in angemessener Weise untersucht und dass insoweit die Information überhaupt vorliegt; von wem die Information stammt, spielt dabei keine Rolle.

§ 26 (Inhalt des Bescheids über die Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens) und § 28 (Überwachung)

Die Normierung des Inhalts der §§ 26, 28 UVPG-E erscheint redundant, da sich entsprechende Bestimmungen bereits umfänglich im Fachrecht finden lassen (siehe

z.B. im Hinblick auf das Immissionsschutzrecht die Regelung in § 21 der 9. BImSchV – Inhalt des Genehmigungsbescheides – und die zahlreichen Überwachungs-vorschriften, die im BImSchG genannt sind und die auch auf S. 95 des Gesetzentwurfs – Begründung – ausdrücklich beispielhaft genannt sind). In diesem Zusammenhang ist noch einmal (siehe schon die Ausführungen zu § 18 UVPG-E) darauf hinzuweisen, dass die „Abgrenzungsvorschrift“ in § 1 Abs. 4 UVPG-E mehr Verwirrung als Klärung bringt.

Forderung:

Siehe die Forderung zu § 1 Abs. 4 S. 1 UVPG-E (Streichung der „Rückausnahme“).

Anlage 3 Nr. 1.6.2 UVPG-E (Vorprüfung, Anfälligkeit des Vorhabens für Störfälle pp.) – Streichung erforderlich

Anlage 3 enthält in den Nr. 1.6.2 beispielhafte Konkretisierungen des Inhalts von Nr. 1.6 (Anfälligkeit des Vorhabens für Störfälle pp.). Dabei wird in Nr. 1.6.2 auf den neu im BImSchG definierten „angemessenen Sicherheitsabstand“ Bezug genommen. Dieser Ansatz geht fehl, da der Sicherheitsabstand als solcher keine Rückschlüsse im Hinblick auf die Sicherheit der Anlage liefern kann.

Forderung:

Streichung von Anlage 3 Nr. 1.6.2 UVPG-E.

Anlage 3 Nr. 3.6 (Kriterien für die Vorprüfung) UVPG-E – Klarstellung zur Kumulierungsbetrachtung erforderlich

Im Hinblick auf die Auswahlkriterien im Rahmen einer Vorprüfung ist die bestehende Kumulationsvorschrift, die sich auf die Merkmale des Vorhabens bezieht, um eine weitere Regelung ergänzt worden – und zwar im Hinblick auf die Art und Merkmale der potenziellen Auswirkungen. Namentlich soll nun gem. Anhang 3 g) der UVP-RL auch folgendem Punkt Rechnung getragen werden: „Kumulierung der Auswirkungen mit den Auswirkungen anderer bestehender und/oder genehmigter Projekte.“

Derartige Betrachtungen sind in der Praxis bisher nicht Gegenstand von Bewertungen im Rahmen einer Vorprüfung. Um eine ausufernde Darlegungspflicht des Vorhabenträgers zu vermeiden, sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass sich der Inhalt und die Inhaltstiefe der Prüfung nach den für die Entscheidung anzuwendenden fachrechtlichen Vorgaben richtet. Dies bedeutet, dass entsprechende Angaben nur zu erbringen sind, wenn sie Gegenstand einer fachrechtlichen Betrachtung sind (z.B. im Rahmen der Ermittlung von Immissionskenngrößen).

Forderung:

Die einschlägige Begründung sollte durch folgenden Satz ergänzt werden:

„Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und im Sinne einer angemessenen Ausgestaltung der Beibringungspflichten des Vorhabenträgers sind entsprechende Angaben nur zu erbringen, wenn sie Gegenstand einer fachrechtlichen Betrachtung sind.“

Anlage 4 Nr. 3 UVPG-E (Angaben des UVP-Berichts) – Klarstellung im Hinblick auf die Entwicklung bei Nichtdurchführung des Vorhabens erforderlich

Die geänderte UVP-Richtlinie sieht für den Fall einer UVP-Pflicht vor, dass der UVP-Bericht gem. Art. 5 Abs. 1 der UVP-Richtlinie folgende Informationen enthält:

„Eine Beschreibung der relevanten Aspekte des aktuellen Umweltzustands (Basisszenario) und eine Übersicht über seine voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Projekts, soweit natürliche Entwicklungen gegenüber dem Basisszenario mit zumutbarem Aufwand auf der Grundlage der verfügbaren Umweltinformationen und wissenschaftlichen Erkenntnissen bewertet werden können“ (Anhang 4 Nr. 3 UVP-Richtlinie).

Dieser Inhalt ist sinngemäß in Anlage 4 Nr. 3 UVPG-E eingeflossen.

Eine wesentliche Sorge seitens der Industrie besteht darin, dass die Anforderungen des Verwaltungsvollzugs an die Ausführungen zur voraussichtlichen Entwicklung bei Nichtdurchführung des Vorhabens sehr hoch angesetzt werden. In diesem Fall ist der Vorhabenträger mit komplizierten hypothetischen Betrachtungen befasst, die unklar konturiert sind und – theoretisch – keine zeitliche Begrenzung haben.

Dieses Ergebnis wird noch dadurch verschärft, dass in vielen fachrechtlichen Vorgaben – z.B. im BImSchG für genehmigungsbedürftige Anlagen – überhaupt nicht vorgesehen ist, entsprechende hypothetische Betrachtungen vorzunehmen.

Forderung:

Die Begründung des Gesetzentwurfs (S. 114) sollte um folgende Passage ergänzt werden:

„Daran fehlt es, wenn unzweifelhaft ist, dass die ermittelten Umweltauswirkungen durch das Vorhaben ausgelöst werden und nicht auf natürlichen oder anderen Entwicklungen beruhen und/oder wenn die jeweiligen Fachvorschrif-

ten hypothetische Betrachtungen gar nicht vorsehen (z.B. bei genehmigungsbedürftigen Anlagen im Sinne des BImSchG).“

Anlage 4 Nr. 4 UVP-G-E (Angaben des UVP-Berichts) – 1:1-Umsetzung des europäischen Rechts erforderlich

In der Nr. 4 der Anlage 4 geht es um die „Beschreibung der möglichen erheblichen Umweltauswirkungen des Vorhabens“. Die erhebliche textliche Erweiterung (auf fast 2 Seiten) gegenüber der EU-Richtlinie führt dazu, dass eine Vielzahl von detaillierten Vorgaben zur Beschreibung der Umweltauswirkungen obligatorisch wird, deren Berücksichtigung die allgemeiner gehaltenen europarechtlichen Vorgaben offenlassen. Diese Vorgaben gehen allerdings an einigen Stellen über die Vorgaben des europäischen Rechts hinaus (siehe etwa die Kommentierung unten zu Anlage 4 Nr. 4 b) UVP-G-E im Hinblick auf Vorgaben zum Klimawandel) und sind auch in der Praxis nicht umsetzbar. Um angesichts der großen Vielfalt der Vorhaben für die unerlässliche Flexibilität der inhaltlichen Gestaltung des UVP-Berichts zu sorgen, sollte der Gesetzgeber keinesfalls umfangreiche, abzuarbeitende Mindestangaben fordern, die im Einzelfall nicht zutreffend sind. Diesem Erfordernis wird die EU-Vorgabe in vorbildlicher Weise gerecht.

Forderung:

Anlage 4 Nr. 4 UVP-G-E sollte den Wortlaut von Anhang IV Nr. 5 der UVP-Richtlinie erhalten (mit der Ersetzung von „die Faktoren gemäß Artikel 3 Absatz 1“ in Anhang IV Nr. 5 S. 2 der Richtlinie durch „die Schutzgüter gemäß § 2 Absatz 1“).

Die weiteren Ausführungen unten zu Passagen aus Anlage 4 Nr. 4 UVP-G-E erfolgen hilfsweise.

Anlage 4 Nr. 4 b) Spalte „Klima“ UVP-G-E (Angaben des UVP-Berichts) – Überzogene Auslegung der europäischen Vorgaben im Hinblick auf den Klimawandel

Im Umweltbericht gem. Art. 5 UVP-Richtlinie müssen nach Anhang IV Nr. 5 f) UVP-Richtlinie folgende Angaben enthalten sein (Markierung eingefügt): „Eine Beschreibung der möglichen erheblichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt unter anderem infolge der Auswirkung des Projekts auf das Klima (z. B. Art und Ausmaß der Treibhausgasemissionen) und der Anfälligkeit des Projekts in Bezug auf den Klimawandel (...)“.

Die Bezugnahmen auf den Klimawandel sind durch die Novellierung der UVP-Richtlinie eingefügt worden, wobei im Rahmen des Novellierungsprozesses die weitestgehenden Vorschläge der Kommission und des Parlaments letztlich nicht umgesetzt wurden. Insofern ist zu beachten, dass der Begriff „Klimawandel“ in der UVP-Richtlinie weitestgehend nur dort verwendet wird, wo es um die Empfindlichkeit des Vorhabens für Auswirkungen des Klimawandels geht. Demgegenüber wird in der Richtlinie bei der Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens nur der Begriff „Klima“ und nicht „Klimawandel“ in Bezug genommen (vgl. insb. bei den Schutzgütern in Art. 3 Abs. 1 c) UVP-Richtlinie). „Klima“ als durch ein konkretes Vorhaben betroffenes Schutzgut wird in der Rechtsprechung (vgl. zuletzt bspw. OVG NRW, Urt. v. 16.06.2016 Az. 8 D 99/13.AK) aber nur als „Lokal-“ oder allenfalls „Regionalklima“ und nicht als „Globalklima“ verstanden, da Auswirkungen eines einzelnen Vorhabens auf das Globalklima und globale Phänomene wie den Klimawandel nicht belastbar ermittelt und bewertet werden können.

Anlage 4 Nr. 4 b) Spalte „Klima“ UVPG-E lässt die vorstehenden Gesichtspunkte allerdings teilweise unberücksichtigt. Dort heißt es beim Schutzgut „Klima“ zu der möglichen Art der Betroffenheit: „Auswirkungen auf das Kleinklima am Standort; Beiträge des Vorhabens zum Klimawandel z.B. durch Treibhausgasemissionen“.

Während die Formulierung „Auswirkungen auf das Kleinklima am Standort“ nach Maßgabe der oben stehenden Ausführungen akzeptabel erscheint, ist dies im Hinblick auf die Formulierung „Beiträge des Vorhabens zum Klimawandel z.B. durch Treibhausgasemissionen“ nicht der Fall. Denn der Begriff „Klimawandel“ wird in der UVP-RL (siehe Zitat oben) nur im Hinblick auf die „Anfälligkeit des Projekts“ benutzt, also im Hinblick auf etwaige Einwirkungen auf das Vorhaben, die durch den Klimawandel bedingt sind. Hinzu kommt, dass es praktisch überhaupt nicht vorstellbar ist, den Einfluss eines Vorhabens auf den „Klimawandel“ zu bestimmen, geschweige denn zu bewerten.

Forderung:

Anlage 4 Nr. 4 b) UVPG-E wird im Hinblick auf Spalte „Klima“ bei der möglichen Art der Betroffenheit wie folgt gefasst:

„Auswirkungen auf das Kleinklima am Standort; Anfälligkeit in Bezug auf Einwirkungen, die durch den Klimawandel bedingt sind.“

Die vorstehenden Ausführungen samt Forderung gelten sinngemäß auch für die Passage in Anlage 4 Nr. 4 c) gg) UVPG-E (Angaben des UVP-Berichts, bezogen auf mögliche Ursachen der Umweltauswirkungen).

VI. Kommentierung der Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren (Stand: Kabinettsbeschluss v. 15.02.2017)

§ 2a der 9. BImSchV-E (Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen) – Praktischer Vorteil des Verfahrens zweifelhaft

Siehe dazu sinngemäß die Ausführungen und Forderungen oben zu § 15 UVPG-E und § 16 Abs. 4 UVPG-E. Die hier als negativ empfundene Dynamik erhält § 2a der 9. BImSchV durch § 4e Abs. 3 Nr. 1 der 9. BImSchV.

§ 4e Abs. 1 Nr. 6 und Anlage zu § 4 e Nr. 2 der 9. BImSchV-E (Alternativenprüfung) – Regelungen wegen fehlender fachrechtlicher Grundlage überflüssig

Die genannten Vorschriften befassen sich mit der Alternativenprüfung. Schon das Verhältnis der beiden Vorschriften zueinander ist unklar, da Nr. 2 der breit gefassten Anlage zu § 4 e der 9. BImSchV-E (mit einer „z.B.“-Aufzählung) offenbar auch Inhalte von § 4e Abs. 1 Nr. 6 BImSchV-E abdeckt.

Der wesentliche Kritikpunkt ist aber, dass das Immissionsschutzrecht gar keine Alternativenprüfung vorsieht, so dass auch nicht davon auszugehen ist, dass der Vorhabenträger bzw. der Betreiber derartige Überlegungen angestellt hat. Entsprechende Vorschriften sollten vermieden werden, um Unsicherheiten im Vollzug zu vermeiden.

Forderung:

§ 4e Abs. 1 Nr. 6 und Anlage zu § 4 e Nr. 2 der 9. BImSchV-E werden gestrichen.

§ 8 Abs. 3 – neu – der 9. BImSchV (Bekanntmachung des Vorhabens; Änderung von Unterlagen)

Die oben zur Neufassung von § 22 UVPG-E dargelegten Argumente gelten auch für Genehmigungsverfahren gem. BImSchG. Da sich § 8 Abs. 2 der 9. BImSchV nur auf die Änderung des „Vorhabens“ bezieht, nicht hingegen auf Änderungen der Unterlagen, sollte daher der oben gemachte Regelungsvorschlag (zu § 22 UVPG-E) als § 8 Abs. 3 – neu – in die 9. BImSchV übernommen werden (freilich terminologisch unter Bezugnahme auf den „Träger des Vorhabens“ statt „Vorhabenträger“ und ohne die Bezugnahme auf „§ 19 Absatz 2“).

§ 10 Abs. 1 S. 7, 8 der 9. BImSchV-E (Auslegung von Antrag und Unterlagen) – Internetveröffentlichung von Antragsunterlagen geht über das europäische Recht hinaus

und zugleich

Forderung nach Klarstellung, dass § 27a VwVfG nicht auf BImSch-Verfahren anwendbar ist (§ 10 Abs. 3 S. 2a (neu) BImSchG oder – hilfsweise – § 8 Abs. 1 S. 4 der 9. BImSchV (neu))

Der Entwurf sieht vor, dass folgende neue Sätze 7 und 8 in § 10 Abs. 1 der 9. BImSchV eingefügt werden:

„Bei UVP-pflichtigen Vorhaben hat der Träger des Vorhabens den UVP-Bericht sowie die das Vorhaben betreffenden entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der Genehmigungsbehörde zum Zeitpunkt des Beginns des Beteiligungsverfahrens vorgelegen haben, auch elektronisch vorzulegen. § 8 Absatz 1 Satz 3 gilt bei UVP-pflichtigen Vorhaben für die in Satz 7 genannten Unterlagen entsprechend.“

§ 8 Abs. 1 S. 3 der 9. BImSchV wiederum verweist auf die Veröffentlichung über das jeweilige zentrale Internetportal gem. § 20 UVPG.

Die Ausgestaltung wird aus folgenden Gründen kritisch gesehen:

Was die Bezugnahme auf die „das Vorhaben betreffenden entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen“ betrifft, „die der Genehmigungsbehörde zum Zeitpunkt des Beginns des Beteiligungsverfahrens vorgelegen haben“, so ist darauf hinzuweisen, dass diese Unterlagen gar nicht beim Träger des Vorhabens vorliegen, sondern bei der Behörde.

Der entscheidende Kritikpunkt bezieht sich allerdings darauf, dass die Regelung nicht unterbindet, dass Antragsunterlagen in BImSchG-Verfahren im Internet veröffentlicht werden können. Denn § 10 Abs. 1 S. 7, 8 der 9. BImSchV-E bezieht sich lediglich auf die Veröffentlichung in den zentralen Internetportalen gem. § 20 UVPG. Die Veröffentlichung im Internet außerhalb dieser Portale ist nicht erfasst. Dies heißt, dass zwar der Umfang der Unterlagen, die über die zentralen Portale veröffentlicht werden, beschränkt ist, dass diese Beschränkung aber nicht für eine „sonstige“ Veröffentlichung im Netz gilt.

Dieses Ergebnis ist aus folgenden Gründen nicht akzeptabel:

Eine so umfassende Veröffentlichung von Unterlagen im Internet ist durch die UVP-RL nicht vorgesehen.

Vielmehr ergibt sich der Umfang aus Art. 6 Abs. 3 a) (UVP-Bericht), b) (Berichte und Empfehlungen pp.), und c) (nachzureichende Unterlagen) der UVP-Richtlinie. Diese Sichtweise wird auch vom Entwurf des UVPG (Stand: 22.12.2016) vertreten, der die Inhalte von Art. 6 Abs. 3 in § 19 Abs. 2 Nr. 1 (UVP-Bericht), Nr. 2 (Berichte und Empfehlungen pp.) und § 19 Abs. 3 (nachzureichende Unterlagen) UVPG-E integriert.

Auch aus Art. 6 Abs. 5 S. 2 der UVP-Richtlinie lässt sich kein anderes Ergebnis ableiten. Dort heißt es, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen um sicherzustellen, dass die einschlägigen Informationen der Öffentlichkeit zugänglich sind. Die systematische Auslegung ergibt, dass mit den „einschlägigen Informationen“ die Informationen in Art. 6 Abs. 2 UVP-Richtlinie (Bekanntmachung) und Art. 6 Abs. 3 UVP-Richtlinie (Unterlagen) gemeint sein müssen. Sowohl bei Art. 6 Abs. 2 als auch bei Art. 6 Abs. 3 UVP-Richtlinie handelt es sich um abschließende Regelungen, so dass kein Raum für die Hinzunahme weiterer Informationen ist.

Die Veröffentlichung von Antragsunterlagen im Internet hat zahlreiche erhebliche Auswirkungen für die Industrie (und ggf. die Öffentlichkeit):

Namentlich wird befürchtet, dass es zu einer Ausspähung des Firmen-Know-hows kommt und dass die Terrorismusgefahr gefördert wird.

Die Daten sind bei der Veröffentlichung über das Internet – anders als bei der bisher schon geforderten „physischen“ Auslegung – räumlich und zeitlich unbeschränkt verfügbar („Das Netz vergisst nicht“), und die Verbreitung und ggf. missbräuchliche Nutzung sensibler Informationen ist damit nicht mehr nachvollziehbar und in keiner Weise kontrollierbar. Angesichts der Veränderungen in der globalen Weltlage, der Zunahme von Terrorismusgefahren und Cyberkriminalität kann dieses Vorgehen einer weitgehenden Verbreitung sensiblen und wettbewerbsrelevanten Unternehmens-Know-hows nicht akzeptiert werden. Dabei geht es eben nicht nur um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, deren Nachweis hohen Anforderungen unterliegt, sondern allgemein um wettbewerbsrelevantes Know-How. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die deutschen Unternehmen in vielen Bereichen in Forschung und Innovation führend sind. Diese noch bestehenden Wettbewerbsvorteile dürfen nicht aufgegeben werden. Für in internationalen Märkten operierende Unternehmen kann es im Wettbewerb bereits nachteilig werden, wenn die ausländische Konkurrenz über eine Internetveröffentlichung (durch die Antragsunterlagen sogar detaillierte) Kenntnis über ein in Deutschland vorgesehene Projekt (wie z.B. Ausweitung der

Fertigungskapazität für bestimmte Produkte) erlangt. Da im Ausland die Genehmigungsverfahren für entsprechende Produktionsanlagen u.U. sogar schneller als in Deutschland abgeschlossen sind, kann der Wettbewerbsvorsprung des deutschen Projekts auf diese Weise vollständig zunichte gemacht werden.

Schließlich setzt sich der Staat unnötigerweise möglichen Amtshaftungsansprüchen der Unternehmen aus. In einem Fall aus der Praxis wurden als betriebsgeheim gekennzeichnete Unterlagen durch ein Versehen ins Internet gestellt, dies wurde nur zufällig bemerkt und dann freilich sofort korrigiert. Dieser Fall verdeutlicht zugleich, dass eine praxistaugliche Lösung der Problematik durch Kennzeichnungen / Schwärzungen nicht erreicht werden kann. Hinzu kommt, dass entsprechende Kennzeichnungen mit einem massiven Aufwand seitens der Unternehmen verbunden (Antragsunterlagen haben nicht selten einen Umfang von über 1000 Seiten). Auch ist zu befürchten, dass es in der Praxis zu langwierigen Diskussionen mit den Behörden über die Angemessenheit der Kennzeichnungen kommen wird – dies alles führt zu deutlichen Verzögerungen im Verfahren.

Forderung:

Es sollte ausdrücklich geregelt werden, dass § 27a VwVfG nicht auf BlmSch-Verfahren anwendbar ist. Es wird insoweit vorgeschlagen, folgende Regelung

- in § 10 Abs. 3 S. 2a (neu) BlmSchG oder
- (hilfweise) in § 8 Abs. 1 Satz 4 (neu) der 9. BlmSchV

aufzunehmen:

„§ 27a des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.“

Eine solche Vorschrift deckt sich auch mit der Auffassung der Bundesregierung, die erst jüngst im Rahmen der Gegenäußerung zu den Vorschlägen des Bundesrates zum „Entwurf eines Gesetzes zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes“ die Auffassung vertreten hat, dass aus der geänderten UVP-Richtlinie gerade keine Veröffentlichungspflicht von Antragsunterlagen abgeleitet wird und dass die Bundesregierung ein solches Vorgehen auch politisch ablehnt (BT-Drucksache 18/10183 vom 02.11.2016, S. 147 – zu Nr. 2).

§ 20 Abs. 1a Satz 3 der 9. BlmSchV-E (Entscheidung) – Zuordnung von Informationen unpraktisch und europarechtlich nicht gefordert

Siehe dazu sinngemäß die Ausführungen oben zu § 24 Abs. 2 UVPG-E.

Anlage zu § 4e der 9. BImSchV-E (Angaben des UVP-Berichts für die Umweltverträglichkeitsprüfung)

Siehe dazu sinngemäß die Ausführungen oben zu Anlage 4 UVP-G-E.

VII. Darstellung der Punkte, die aus Sicht der Industrie vom Gesetzentwurf gelungen aufgegriffen worden sind und die im weiteren Verfahren nicht verändert werden sollten

In § 2 Abs. 2 S. 2 UVPG-E sind nun die Vorgaben aus Art. 3 Abs. 2 UVP-RL angemessen abgebildet (**Anfälligkeit des Projekts** für Störfälle pp.).

Praktisch wichtig ist die Unterstreichung des **Wesens des UVP-Rechts als Verfahrensrecht** in § 3 S. 2 (Grundsätze für Umweltprüfungen) und § 25 Abs. 1 S. 1 (Begründete Bewertung der Umweltauswirkungen und Berücksichtigung des Ergebnisses bei der Entscheidung) UVPG-E

§ 7 Abs. 6 UVPG-E (Vorprüfung bei Neuvorhaben) – Die **Fristenregelung** für die Vorprüfung wird im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung positiv gesehen.

Abgesehen von den oben angesprochenen Kritikpunkten sind die **Kumulationsregelungen** (§§ 9-12) bzw. die entsprechenden Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs im Großen und Ganzen angemessen ausgestaltet (dies gilt insbesondere für die Übernahme der geltenden Bestandsschutzvorschrift des § 3b Abs. 3 S. 3 UVPG).

§ 16 Abs. 1 Nr. 6 UVPG-E (UVP-Bericht) – Die europarechtlichen Vorgaben zu den „**vernünftigen Alternativen**“ sind vom Entwurf jetzt angemessen aufgegriffen worden.

§ 16 Abs. 7 UVPG-E (UVP-Bericht) – Die Möglichkeit zur Erstellung des **Umweltberichts** auch durch **eigenes Personal** des Vorhabenträgers wird als positiv empfunden.

§ 25 Abs. 3 UVPG-E (Begründete Bewertung der Umweltauswirkungen und Berücksichtigung des Ergebnisses bei der Entscheidung) und § 20 Abs. 1b Satz 5 der 9. BImSchV-E (Entscheidung) sind jetzt im Hinblick auf die „**Aktualität**“ an den Wortlaut der UVP-RL angepasst werden.

(Hilfsweise) § 28 Abs. 1 und 2 UVPG-E (Überwachung) – Durch die **Nutzung bereits bestehender Überwachungsmechanismen** – siehe die konkrete Aufzählung auf S. 95 des Gesetzentwurfs (Begründung) – wird ein positiver Beitrag zum Abbau bürokratischer Redundanzen geleistet.

Die **Streichung** der in Vorgängerfassungen vorgesehenen **OWi-Tatbestände** in § 70 Abs. 1 Nr. 1 UVPG-E (Bußgeldvorschriften) und § 24d der 9. BImSchV-E (Ordnungswidrigkeiten) im Hinblick auf den UVP-Bericht wird begrüßt.

Anlage 4 Nr. 4 b) Spalte „Boden“ UVP-G-E (Angaben des UVP-Berichts) – Missverständliche Regelungen im Hinblick auf das Schutzgut „**Boden**“ sind entfernt worden.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Redaktion

Herr Oliver Schollmeyer
T: +49 30 2028-1633
o.schollmeyer@bdi.eu

D 0847

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
18(16)543-E

zur Anhörung am 29.03.2017

24.03.2017

Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Graf-Adolf-Platz 15
40213 Düsseldorf

Prof. Dr. Tobias Leidinger
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Telefon +49 (211) 5660 18737
Telefax +49 (211) 5660 110
tobias.leidinger@luther-lawfirm.com

Sekretariat:
Sabrina Dederichs
sabrina.dederichs@luther-lawfirm.com

www.luther-lawfirm.com

An Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Betreff Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf
116. Sitzung des Ausschusses
Datum 24. März 2017

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur

**Modernisierung des Rechts
der Umweltverträglichkeitsprüfung**

(i.d.F. der BT-Drs. 18/11499 vom 13.3.2017)

Geschäftsführer: Elisabeth Lepique, Dr. Markus Sengpiel
Die Gesellschaft ist eingetragen beim Registergericht Köln (Sitz der Gesellschaft) Nr. HRB 39853

Berlin, Brüssel, Düsseldorf, Essen, Frankfurt a.M., Hamburg, Hannover, Köln, Leipzig
London, Luxemburg, München, Shanghai, Singapur, Stuttgart, Yangon

Luther Corporate Services: Delhi-Gurgaon, Kuala Lumpur, Shanghai, Singapur, Yangon

www.luther-lawfirm.com

An Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 2

Inhalt

I. Vorbemerkung	3
II. Grundsatz der Akzessorietät der UVP zum Fachrecht wahren	5
1. Streichung oder Klarstellung des Rückverweises in § 1 Abs. 4 Satz 1 UVPG-E	6
2. Missverständliche Regelung in § 3 Satz 2 UVPG-E.....	6
3. Anpassungsbedarf in § 18 Abs. 2 UVPG-E.....	7
4. Anpassungsbedarf in § 21 Abs. 2 UVPG-E.....	8
5. Anpassungsbedarf in § 26 UVPG-E	8
6. Anpassungsbedarf in § 28 UVPG-E	9
III. Unionsrechtliche Vorgaben beachten	9
1. Anpassungsbedarf in § 2 Abs. 2 UVPG-E	9
2. Anpassungsbedarf in § 3 Satz 1 UVPG-E	10
3. Anpassungsbedarf in § 20 UVPG	10
4. Anpassungsbedarf von Anlage 4, Ziff. 4 UVPG-E.....	11
IV. Kritik von Einzelregelungen im UVPG-E	12
1. Streichung der Regelungen zur „freiwilligen UVP“ in § 7 Abs. 3 UVPG-E	12
2. Anpassung der Regelungen zum Untersuchungsrahmen in § 15 UVPG-E.....	12
3. Alternativenprüfung in § 16 UVPG-E	13
4. Neuregelung der Vorhabenkumulation in §§ 10-13 UVPG-E	13
5. Öffentlichkeitsbeteiligung bei Änderung der Unterlagen - § 22 UVPG-E	14
6. Entsprechender Anpassungsbedarf für Neuregelungen in der 9. BImSchV und AtVfV ...	15

...

An Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 3

I. Vorbemerkung

Das Umweltbewusstsein und die Umweltstandards in Deutschland sind hoch. Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist seit Inkrafttreten des UPVG im Jahr 1990 zum Standardinstrument zur Erfassung und Prüfung von Umweltauswirkungen von Vorhaben geworden, das von keiner Seite grundsätzlich in Frage gestellt wird. Umso mehr begegnen Gesetzesregelungen, die ohne greifbare Notwendigkeit, insbesondere ohne unionsrechtliche Vorgaben, zu weiteren Verschärfungen von Anforderungen in der UVP-Praxis führen, grundlegenden Bedenken.

Ob Deutschland als Standort für Investoren attraktiv bleibt, zeigt sich auch und gerade daran, ob Genehmigungsverfahren realistische Anforderungen enthalten, die mit überschaubarem Aufwand rechtssicher zu erfüllen sind oder aber mit weiteren bürokratischen Vorgaben und Risiken belastet werden, die jeden Investor zögern lassen, seine Investitionsentscheidung vielleicht doch besser an einem anderen Ort umzusetzen.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung (BT-Drs. 18/11499 vom 13.03.2017) gibt vor, das Bundesrecht an die Vorgaben der Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. Nr. L124 v. 25.04.2014, S. 1 ff.) anzupassen.

In der Begründung zum Entwurf heißt es, dass die Gesetzesnovelle die Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung *„insgesamt vereinfachen, harmonisieren und anwenderfreundlich ausgestalten will, ohne dabei qualitative Abstriche von den Anforderungen vorzunehmen.“* Zugleich heißt es, dass die *„europarechtlichen Vorgaben nur 1:1 umgesetzt werden sollen“*, d.h. ohne weitergehende Verschärfungen im nationalen Recht. Bislang bestehende Rechtsunsicherheiten und dadurch bedingte Verzögerungen in Genehmigungsverfahren sollen *„durch Klarstellungen im Gesetz beseitigt werden, intransparente und nicht vollzugsgerechte Bestimmungen sollen neugefasst werden.“*

Gemessen an diesem Maßstab ist indes festzustellen, dass ihm der vorliegende Gesetzentwurf nur eingeschränkt gerecht wird. Während in der Genehmigungspraxis das dringende Bedürfnis besteht, das Verfahren einfacher, zügiger und weniger komplex ausgestaltet werden, ist festzustellen, dass mit der Umsetzung des Gesetzentwurfes für die Genehmigungspraxis weitere Hürden, Anforderungen und Fehlerquellen normiert werden.

...

An Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 4

Noch komplexere Anforderungen an eine UVP sind nicht nur mit hohem Zeit- und Kostenaufwand auf Seiten des Vorhabenträgers und der Behörden verbunden. Mit jeder neuen, fehleranfälligen Regelung steigt darüber hinaus das Risiko, dass einmal erteilte Genehmigungen aufgrund der Anfechtung durch Dritte wieder aufgehoben werden. Dafür genügen inzwischen einfache Verfahrensfehler, wenn ihre Nichterheblichkeit für die Sachentscheidung durch die Behörde nicht nachgewiesen werden kann.

Wer die seit Jahren anhaltende, schleichende De-Industrialisierung in Deutschland und den dadurch bedingten Fortfall hochqualifizierter Arbeitsplätze beklagt, darf nicht einem Gesetzesentwurf das Wort reden, der in der Zusammenschau seiner Einzelregelungen kaum als Beitrag zur Stärkung des Industrie- und Investitionsstandortes Deutschland bewertet werden kann.

Die nachfolgende Stellungnahme muss sich aufgrund des vorgegebenen Rahmens auf wesentliche Punkte beschränken. Sie greift aus der großen Anzahl der neuen Regelungen des Gesetzesentwurfs vor allem solche auf, die den praxisrelevanten Grundsatz der Akzessorietät der UVP zum Fachrecht berühren (II.), die die unionsrechtlichen Vorgaben aus der UVP-Richtlinie betreffen (III.) und schließlich einige Einzelvorschriften, denen besondere Bedeutung für die Praxis zukommt (IV).

Dementsprechend versteht sich diese Stellungnahme nur als ein selektiver Beitrag im Hinblick auf den Gesetzesentwurf, nicht aber als eine erschöpfende oder abschließende Bewertung. Hervorgehoben sind also nur einige der Punkte, die aus sachverständiger Sicht einer Änderung bedürfen, bevor sie zum Gesetz erhoben werden:

...

An Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 5

II. Grundsatz der Akzessorietät der UVP zum Fachrecht wahren

Der Gesetzentwurf lässt an verschiedenen Stellen erkennen, dass er den bisher unangefochtenen geltenden Grundsatz, dass es sich bei der UVP um ein akzessorisch zum Fachrecht ausgestaltetes, unselbständiges Prüfverfahren handelt, in Frage stellt. Das hätte gravierende Auswirkungen auf die Genehmigungspraxis:

Akzessorietät der UVP zum Fachrecht heißt, dass sich der Prüfmaßstab für die Frage, ob eine Genehmigung für ein Vorhaben erteilt werden kann oder nicht, allein nach den fachgesetzlich bestimmten Vorgaben (insbes. konkret bestimmten Grenzwerten) richtet. Nur dann ist der Grundsatz, dass es sich bei der UVP um einen „unselbständigen Teil“ des fachgesetzlichen Verfahrens handelt, gewahrt.

Indes lassen verschiedene Regelungen des Gesetzentwurfs erkennen, dass die Auswirkungen des jeweiligen Vorhabens zukünftig nicht nur anhand der jeweils maßgeblichen fachrechtlichen Vorgaben geprüft und bewertet werden sollen, sondern nunmehr anhand eines darüber hinausgehenden, vom Fachrecht unabhängigen Prüfmaßstabes. Damit wird der bislang von der Rechtsprechung aufgestellte Grundsatz, dass die UVP keine über die fachrechtlichen Vorgaben hinausgehenden Anforderungen normieren darf, unterlaufen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.2.1997 – 4 VR 17.96 – Rn. 101). Dies wiegt umso schwerer, als der UVP-Richtlinie, um deren Umsetzung in nationales Recht es geht, insoweit keine geänderten Vorgaben zu entnehmen sind.

Eine Durchbrechung des Akzessorietätsgrundsatzes hätte für die Rechtspraxis gravierende Konsequenzen: Es ergäbe sich ein neuer, neben dem jeweiligen Fachrecht zu beachtender Prüfmaßstab unmittelbar aus dem UVPG, ohne dass indes klar ist, welche Anforderungen insoweit genau zu beachten sind und wie sich das Verhältnis zwischen den Anforderungen des Fachrechts und des UVP-Rechts verhält. Damit würde u.a. die UVP-Vorprüfung und der Inhalt des UVP-Berichts unter einen Generalvorbehalt der jeweiligen Behörde gestellt, die eigenmächtig entscheiden könnte, ob den Vorgaben der UVP entsprochen ist oder nicht. Ein Verlust an Rechtssicherheit einerseits und eine erhöhte Fehleranfälligkeit solcher Entscheidungen andererseits wären die unmittelbare Folge für die Praxis.

Es muss daher – im Rahmen der jetzt anstehenden Novelle – wie bisher gewährleistet bleiben, dass neben den fachgesetzlichen Anforderungen keine darüber hinausgehenden, weitergehenden Vorgaben nach Maßgabe des UVPG zu beachten sind. Die UVP bleibt als unselbständiger

...

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
An welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 6

Teil des fachgesetzlichen Genehmigungsverfahrens ein Verfahrenserfordernis, dessen inhaltliche Anforderungen hinsichtlich Prüfumfang und Prüftiefe sich allein nach Maßgabe des jeweiligen Fachrechts richtet.

Vor diesem Hintergrund besteht Anpassungsbedarf im Hinblick auf folgende Regelungen des Gesetzentwurfes:

1. Streichung oder Klarstellung des Rückverweises in § 1 Abs. 4 Satz 1 UVPG-E

Die Regelung in § 1 Abs. 4 Satz 1 UVPG-E entspricht dem Wortlaut der bisher geltenden, inhaltlich indes schon heute umstrittenen Fassung von § 4 UVPG. Die jetzt erfolgende Novellierung des UVPG sollte so erfolgen, dass das akzessorische Verhältnis der UVP zum Fachrecht und die Subsidiarität des UVPG gegenüber Fachvorschriften klarer geregelt wird.

Diese Notwendigkeit ergibt sich insbesondere in Bezug auf die Regelungen in § 18 UVPG-E (Erörterungstermin), § 26 UVPG-E (Inhalt des Bescheids über die Zulassung oder Ablehnung) und in Bezug auf § 28 (Überwachung). Hier stellt sich jeweils die Frage, ob und inwieweit die UVPG-Regelungen den Regelungen des Fachrechts vorgehen oder wie sich das Verhältnis zwischen Fachrecht einerseits und den Vorgaben des UVPG andererseits darstellt. Das spricht dafür, den Rückverweis in § 1 Abs. 4 Satz 1 UVPG entweder zu streichen oder aber durch eine Klarstellung so zu ergänzen, dass das Vorrangverhältnis fachrechtlicher Bestimmungen eindeutig normiert ist. (*„Dieses Gesetz findet nur Anwendung, soweit Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht näher bestimmen. Rechtsvorschriften mit weitergehenden Anforderungen bleiben unberührt“*).

Die bislang vorgesehene Wortpassage *„oder in ihren Anforderungen diesem Gesetz nicht entsprechen“* sollte in jedem Fall gestrichen werden. Denn nur dann wird unmissverständlich deutlich, dass das UVPG keinen eigenständigen Prüfmaßstab enthält.

2. Missverständliche Regelung in § 3 Satz 2 UVPG-E

Mit der jetzt vorgeschlagenen Formulierung in § 3 Satz 2 UVPG-E ist im Verhältnis zur geltenden Fassung in § 12 UVPG ein Schritt in die richtige Richtung erfolgt. Gleichwohl ist die gewählte Formulierung in § 3 Satz 2 UVPG-E missverständlich.

...

An Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 7

Danach dienen Umweltprüfungen der Umweltvorsorge nach „*Maßgabe der geltenden Gesetze und werden nach einheitlichen Grundsätzen ... durchgeführt*“.

Durch diese Formulierung wird nicht hinreichend deutlich, dass sich die Grundsätze der Umweltvorsorge allein nach dem jeweils einschlägigen materiellen Fachrecht richten und das UVPG lediglich formelle Anforderungen im Vorbereitungsstadium konstatiert. Diese Auffassung entspricht auch der ständigen Rechtsprechung des BVerwG.

Sinnvoll wäre eine Konkretisierung dahingehend, dass die Prüfung nach „*Maßgabe der für die Zulassung des Vorhabens geltenden Gesetze*“ durchzuführen ist.

3. Anpassungsbedarf in § 18 Abs. 2 UVPG-E

§ 18 Abs. 2 UVPG-E beinhaltet ebenfalls Potential für ein falsches Verständnis hinsichtlich des Verhältnisses des UVPG zum Fachrecht. Nach § 18 Abs. 2 UVPG-E kann die Behörde „*abweichend von Abs. 1 und abweichend von § 73 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 5 bis 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf die Durchführung eines Erörterungstermins verzichten*.“

Das Fachrecht kennt bereits für näher geregelte Fälle den Verzicht auf die Durchführung eines Erörterungstermins (vgl. § 10 Abs. 6 BImSchG und § 16 der 9. BImSchV; § 10 AtVfV: Wegfall des Erörterungstermins). Auch die „Rückverweisung“ in § 1 Abs. 4 S. 1 UVPG-E fördert insofern ein fehlerhaftes Gesetzesverständnis, wenn der Eindruck entsteht, dass das UVPG dem BImSchG/AtVfV in diesem Fall vorgehe.

Sinnvoll und richtig wäre es daher – sollte die Regelung in § 1 Abs. 4 Satz 1 UVPG-E nicht – wie oben gefordert – geändert und ergänzt werden - dass § 18 UVPG-E nur anwendbar ist, wenn das Fachrecht keine vorrangigen, anderslautenden Vorschriften enthält.

Darüber hinaus wäre es dienlich, wenn die Behörde flexibel entscheiden könnte, ob ein Erörterungstermin erforderlich ist oder nicht.

Der Anwendungsbereich des Abs. 2 sollte dementsprechend erweitert und die Begrenzung auf vorgelagerte Verfahren gestrichen werden („*Die Behörde kann abweichend von Abs. 1 und abweichend von § 73 Abs. 6 VwVfG auf die Durchführung eines Erörterungstermins verzichten*“).

Neben § 18 Abs. 2 UVPG-E ist auch das Verhältnis von § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG-E zum Fachrecht nicht hinreichend deutlich. Es ist klarzustellen, dass § 18 Abs. 1 UVPG-E gegenüber dem Fachrecht subsidiär ist. („*Fachgesetzliche Verfahrensbestimmungen gehen den Vorgaben in § 18 Abs. 1 Satz 4 UVPG-E vor*“).

...

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
An welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 8

4. Anpassungsbedarf in § 21 Abs. 2 UVPG-E

Ähnlich wie § 18 Abs. 1 und Abs. 2 enthält auch die Fristenregelung in § 21 Abs. 2 UVPG-E eine im Verhältnis zum Fachrecht missverständliche Regelung:

Nach § 21 Abs. 2 UVPG-E endet die eingeräumte Frist für die Äußerung der Öffentlichkeit ein Monat nach Ablauf der Auslegungsfrist. Dies steht im Widerspruch zu den Fristregelungen im Fachrecht, insbesondere im BImSchG und in der AtVfV. Nach § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG endet die Einwendungsfrist zwei Wochen nach Ende der Auslegung (vgl. § 10 Abs. 3 Satz 2 BImSchG). Gemäß § 6 Abs. 1, § 7 Abs. 1 AtVfV sind Einwendungen während der zweimonatigen Auslegung zu erheben. Das Gleiche gilt für Planfeststellungsverfahren nach § 73 Abs. 3 und 4 VwVfG. Durch die in § 21 Absatz 2 UVPG normierte Äußerungsfrist von einem Monat nach Ende der Auslegungsfrist (gemäß Art. 1 Nr. 6 lit. e) bzw. Art. 6 Abs. 7 UVP-Richtlinie) ergibt sich ein Widerspruch zu den bisher geltenden Fristen zur Erhebung von Einwendungen und Abgaben von Stellungnahmen im Planfeststellungsverfahren nach § 73 Absatz 4 VwVfG bzw. bei UVP-pflichtigen Vorhaben.

Dieser Widerspruch ist dadurch zu beseitigen, dass klargestellt wird, dass fachgesetzliche Regelungen Vorrang vor den Bestimmungen in § 21 Abs. 2 UVPG-E haben.

5. Anpassungsbedarf in § 26 UVPG-E

§ 26 UVPG-E konstatiert Vorgaben für den Inhalt des Zulassungsbescheids, obwohl sich dazu in den fachrechtlichen Vorschriften bereits sachlich vorrangige Regelungen befinden (vgl. § 21 der 9. BImSchV, § 16 AtVfV).

Was Inhalt des fachgesetzlich determinierten Genehmigungsbescheids ist, sollte allein das Fachrecht bestimmen. Die Regelungen des UVPG sind demgegenüber nicht verfahrensleitend.

Bleibt die Regelung in § 26 UVPG-E aufrechterhalten, kann es zu divergierenden Auffassungen hinsichtlich der fachrechtlichen Anforderungen einerseits und der Anforderungen nach UVPG andererseits kommen.

Derartige Rechtunsicherheit gilt es von vornherein zu vermeiden.

§ 26 UVPG-E ist somit als redundante Regelung ersatzlos zu streichen (hilfsweise bedarf es einer Klarstellung in Bezug auf das Verhältnis zu den – vorrangigen - fachrechtlichen Regelungen). Die jetzige Regelung ist also in keinem Fall förderlich und zu empfehlen.

...

An Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 9

6. Anpassungsbedarf in § 28 UVPG-E

Parallel zu den Vorgaben über den Inhalt von Zulassungsbescheiden sollte auch die Überwachung der Einhaltung der umweltbezogenen Bestimmungen des Zulassungsbescheids ausschließlich im Fachrecht geregelt werden. Auch hier bestehen bereits Regelungen im Fachrecht, die zu einer Redundanz von § 28 UVPG-E führen. Solche fachrechtlichen Regelungen finden sich beispielsweise in den Überwachungsvorschriften des BImSchG oder in § 42i EnWG-E.

Daher sollte auch § 28 UVPG-E - ebenso wie § 26 UVPG-E - gestrichen werden.

III. Unionsrechtliche Vorgaben beachten

Der Gesetzentwurf will die unionsrechtlichen Vorgaben der UVP-Richtlinie 1:1 umsetzen. Diesem Anspruch wird der Gesetzentwurf – anders als er vorgibt – nicht durchgehend gerecht.

1. Anpassungsbedarf in § 2 Abs. 2 UVPG-E

Die Begriffsdefinition der „Umwelteinwirkungen“ in § 2 Abs. 2 UVPG-E wird den Vorgaben der UVP-Richtlinie nicht gerecht. Die Definition des Begriffs der „Umweltauswirkungen“ in § 2 Abs. 2 UVPG-E weicht von den Vorgaben in Art. 3 Abs. 1 UVP-Richtlinie negativ ab.

Nach Art. 3 Abs. 1 UVP-Richtlinie müssen Umweltauswirkungen immer die Schwelle der Erheblichkeit erreichen, um Rechtsfolgen auszulösen. Diese Anforderung wird von § 2 Abs. 2 UVPG-E nicht beachtet, d.h. die einschränkende Vorgabe der Richtlinie, dass nur „erhebliche“ Umwelteinwirkungen im Sinne des UVPG relevant sind, fehlt. Damit verschiebt sich der Relevanzmaßstab für Vorhaben in Deutschland nachteilig, d.h. im Zweifel können auch solche Umweltauswirkungen als uvp-relevant betrachtet werden, die nach Maßgabe der Richtlinie die Relevanzschwelle an sich gerade nicht erreichen.

Die Begriffsdefinition der „Umwelteinwirkungen“ ist im übrigen relevant auch für andere Regelungen (z.B. für die Definition in § 2 Abs. 11 UVPG-E: „Einwirkungsbereich“, die auf diesen Begriff als Anknüpfungspunkt abstellen).

Die Begriffsdefinition der Umweltauswirkungen in § 2 Abs. 2 UVPG-E sollte dahingehend geändert werden, dass nur „*erhebliche Umweltauswirkungen*“ gesetzesrelevant sind. Nur diese Fassung ist richtlinienkonform.

...

An Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 10

2. Anpassungsbedarf in § 3 Satz 1 UVPG-E

Die UVP-Richtlinie formuliert in Art. 3 Abs. 1 unmissverständlich den Einzelfallbezug der Umweltverträglichkeitsprüfung. Dieser Vorgabe wird die Begriffsdefinition in § 3 Satz 1 UVPG-E nicht gerecht, indem sie die Vorgabe, dass es für die Umweltprüfung stets auf den Einzelfall ankommt, nicht berücksichtigt.

Die Richtlinienvorgabe in Art. 3 Abs. 1 UVP-Richtlinie zielt darauf ab, dass eine generalisierende Vorgehensweise bei der Prüfung von Umwelteinwirkungen, insbesondere bei Interdependenzen verschiedener, möglicherweise noch nicht bekannter Umwelteinwirkungen, regelmäßig nicht möglich ist.

Daher ist die Umweltprüfung auf Basis einer Einzelfallbetrachtung, d.h. z.B. auf Basis eines Gutachtens eines Sachverständigen, durchzuführen. Nicht erforderlich und zulässig wäre indes, in einem solchen Fall den Anspruch zu erheben, zunächst „Grundlagenforschung“ betreiben zu müssen, um zu einer Bewertung kommen zu können.

Insofern ist der „Einzelfallbezug“ in der UVP-Richtlinie keine irrelevante Formulierung, sondern gerade für schwierige und komplexe Fälle eine sachgerechte Vorgabe für die Umweltprüfung. Wenn die Richtlinie in Art. 3 Abs. 1 genau diese Maßgabe enthält, ist sie auch in § 3 Satz 1 UVPG-E zu berücksichtigen. Nur dann ist den Vorgaben des Unionsrechts 1:1 genügt.

3. Anpassungsbedarf in § 20 UVPG

Die Regelung über die Zugänglichmachung von Unterlagen im Internet (über zentrale Portale von Bund und Ländern) geht aufgrund ihrer missverständlichen Formulierung und Bezugnahme auf § 27a VwVfG über die Anforderungen von Art. 6 Abs. 3 UVP-Richtlinie hinaus.

Nach der UVP-Richtlinie sind nicht die Antragsunterlagen, sondern nur die in Art. 6 Abs. 3 genannten Dokumente zu veröffentlichen. Dementsprechend bestimmt - in Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 UVP-Richtlinie - § 19 Abs. 2 Nr. 1 und 2 UVPG-E, dass der UVP-Bericht und die das Vorhaben betreffenden entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der zuständigen Behörde zum Zeitpunkt des Beginns des Beteiligungsverfahrens vorgelegen haben, zur Einsicht für die Öffentlichkeit ausgelegt werden. Durch die Verknüpfung mit § 27a VwVfG entsteht indes der Eindruck, dass auch darüberhinausgehende Unterlagen zugänglich zu machen sind. Das ist – bei Beachtung der Richtlinienvorgaben – nicht der Fall.

...

An Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 11

§ 20 UVPG-E sollte daher dahingehend ergänzt werden, dass sich die Veröffentlichung auf die Unterlagen beschränkt, die nach § 19 Abs. 2 Nr. 1 und 2 UVPG-E zu zugänglich zu machen sind.

4. Anpassungsbedarf von Anlage 4, Ziff. 4 UVPG-E

Anlage 4 Ziff. 4 zum UVPG-E enthält Vorgaben für die „*Beschreibung der möglichen erheblichen Umweltauswirkungen des Vorhabens*“. Die insoweit normierten Anforderungen gehen weit über den Umfang der UVP-Richtlinie zu diesem Punkt hinaus. Dies zeigt sich schon anhand des enormen Umfangs der Regelung in Nr. 4 (knapp 2 Seiten). Inhaltlich sorgt sie für erhebliche Auslegungs- und Verständnisschwierigkeiten, die in der Praxis erhebliche negative Wirkung haben werden (Rechtsunsicherheit, fehlende Klarheit, Fehleranfälligkeit).

Derart komplexe Anforderungen sind praktisch durch den Vorhabenträger kaum zu bewältigen. Sie gehen in Umfang und Reichweite praktisch zu weit.

Die Relevanz eines einzelnen Vorhabens für das Klima im Sinne von Ziff. 4 b) und c) sollte auf konkrete Angaben zu den Treibhausgasimmissionen beschränkt werden. Diese können konkret beziffert werden. Demgegenüber ist der Beitrag eines einzelnen Vorhabens zum „Klimawandel“ nicht seriös darstellbar. Derartige Auswirkungen sind weder messbar noch kann insofern ein belastbarer Kausalitätsnachweis erbracht werden. Die Formulierung „Beiträge des Vorhabens zum Klimawandel“ ist also zu generell und abstrakt. Sie suggeriert eine „Nachweisbarkeit“, die in Wirklichkeit so nicht existiert. Sie eröffnet damit Raum für Wertungs- und Beweisfragen, ohne selbst einen praktisch verwertbaren Beitrag zu ihrer Lösung zu liefern.

Die Fassung des Gesetzesentwurfs sollte daher auf das absolut notwendige Maß nach der UVP-Richtlinie beschränkt bleiben und darüber hinaus konkrete Vorgaben für die Erfüllbarkeit der Anforderungen enthalten („z.B. *durch Angabe von Art und Ausmaß der Treibhausgasemissionen*“, vgl. Anhang IV, UVP-Richtlinie, Ziff. 5. f).

...

An Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 12

IV. Kritik von Einzelregelungen im UVPG-E

1. Streichung der Regelungen zur „freiwilligen UVP“ in § 7 Abs. 3 UVPG-E

§ 7 Abs. 3 S. 1 UVPG-E sieht nunmehr die rechtlich normierte Möglichkeit vor, dass bei einem an sich vorprüfungspflichtigen Vorhaben auf die Vorprüfung verzichtet werden kann, wenn der Vorhabenträger freiwillig eine vollumfängliche UVP vornimmt und einen entsprechenden Antrag stellt.

Diese Regelung ist nicht sinnvoll, sondern überflüssig. Es besteht bereits nach geltendem Recht die Möglichkeit, zur freiwilligen Durchführung einer UVP. Die Behörden haben sich schon bislang aufgeschlossen gezeigt, wenn der Vorhabenträger diesen Weg beschritten hat, d.h. eine UVP freiwillig durchgeführt hat.

Durch die nunmehr beabsichtigte gesetzliche Normierung einer „freiwilligen UVP“ steht zu erwarten, dass der bisherige Ausnahmefall zur Regel verkehrt wird. Die Behörde wird – ebenso wie die Öffentlichkeit – Druck auf den Vorhabenträger ausüben, um im Zweifel die UVP-Pflicht herbeizuführen. Während die Behörde so ihrer Verantwortung zur Entscheidung über die UVP-Pflicht innerhalb der Vorprüfung entgehen kann, wird sich der Vorhabenträger eines immensen Rechtfertigungsdrucks ausgesetzt sehen, wenn er dem „Wunsch“ der Öffentlichkeit, eine UVP „freiwillig“ durchzuführen, nicht nachkommt. Auch ist der Öffentlichkeit kaum zu vermitteln, warum in vergleichbaren Fällen unterschiedliche Ergebnisse möglich sind, wenn der eine Vorhabenträger die UVP durchführt, der andere dies indes unterlässt.

§ 7 Abs. 3 UVPG-E ist ersatzlos zu streichen.

2. Anpassung der Regelungen zum Untersuchungsrahmen in § 15 UVPG-E

Die Ausgestaltung des Untersuchungsrahmens ist in § 15 UVPG-E geregelt. Diesem kommt nach dem aktuellen Gesetzesentwurf verbindlicher Charakter zu. Denn § 16 Abs. 4 Nr. 1 UVPG-E bestimmt, dass der UVP-Bericht dem in § 15 UVPG-E genannten Untersuchungsrahmen entsprechen muss. Diese Festlegung hat gegenüber dem Vorhabenträger Außenwirkung, d.h. es handelt sich um eine Entscheidung mit Regelungscharakter, also einen Verwaltungsakt.

...

An Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 13

Eine solche Regelung zur Verbindlichkeit der Vorgaben ist indes praxisuntauglich. Denn in einem so frühen Stadium des Verfahrens sind die Antragsunterlagen noch in der Entstehung und können vollständig noch nicht vorliegen.

Praxisgerecht ist es indes, wenn es hinsichtlich der für die UVP zu beschaffenden Unterlagen bei einer flexiblen Regelung bleibt, d.h. der Untersuchungsrahmen aufgrund des informellen Austausches – entsprechend dem frühen Verfahrensstadium - festgelegt wird.

3. Alternativenprüfung in § 16 UVPG-E

§ 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UVPG-E konstatiert die – auch bislang schon bestehende - Pflicht des Vorhabenträgers die „vernünftigen Alternativen“ für das Projekt aufzuzeigen, die von ihm geprüft wurden.

Die Neufassung dieser Pflicht geht indes über die vormalige Regelung hinaus, nach der lediglich die „*wichtigsten anderweitigen Lösungsvorschläge*“ aufzuzeigen waren. Das Merkmal der „vernünftigen Alternativen“ ist offensichtlich Art. 5 Abs. 1 lit. d) UVP-Richtlinie entlehnt, innerhalb des UVPG bildet diese Begrifflichkeit jedoch ein Novum, das – angesichts des mehrdeutigen Wortlauts „vernünftig“ - zu mehr Rechtsunsicherheit und zu einer potentiellen Fehlerquelle führt. Das ist zu vermeiden.

Schließlich fehlt eine Klarstellung, dass sich sowohl die Entscheidung über das „Ob“ eines Vorhabens als auch der Umfang der Alternativenprüfung allein nach dem Fachrecht richtet. In allen Fällen sind nur solche „Alternativen“ zu berücksichtigen, die die „Identität“ des vom Vorhabenträger initiierten Projekts entsprechen.

4. Neuregelung der Vorhabenkumulation in §§ 10-13 UVPG-E

Die §§ 10–13 UVPG-E regeln den Fall der Kumulation von Vorhaben. Die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/11499, S. 81) weist dabei aus, dass die Kumulationsregelungen sowohl für Neuvorhaben als auch für Änderungsvorhaben gelten.

Hier bedarf es einer entsprechenden Klarstellung in der vorstehend genannten Passage in der Gesetzesbegründung, dass die §§ 10–13 UVPG-E bei Änderungsvorhaben nur Anwendung finden, soweit die Änderung eine Kumulation nach sich zieht. Für reine Änderungsvorhaben ist § 9 UVPG-E einschlägig.

...

An Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 14

Grundsätzlich sind nach § 10 Abs. 1–3 UVP-G-E beide Vorhaben einer Kumulation UVP- bzw. uvp-vorprüfungspflichtig. Ausnahmen sind in den §§ 11–13 UVP-G-E enthalten. Zur Klarstellung sollte in §§ 11 Abs. 5 und 12 Abs. 5 UVP-G-E deutlicher als bisher hervorgehoben werden, dass (abgesehen vom besonderen Fall des § 12 Abs. 3 UVP-G-E) für bestehende Vorhaben keine Pflicht zur UVP-Vorprüfung und/oder einer UVP selbst besteht.

5. Öffentlichkeitsbeteiligung bei Änderung der Unterlagen - § 22 UVP-G-E

Nach der Entwurfsfassung in § 22 Abs. 1 UVP-G-E genügt jede Änderung der Unterlagen im Laufe des Verfahrens durch den Vorhabenträger, um eine erneute Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich zu machen.

Diese Regelung geht deutlich zu weit: Dass es bei größeren Vorhaben, die komplexe Prüfungen auslösen, die sich über mehrere Stufen und längere Zeiträume erstrecken, zu einer Änderung der Unterlagen kommt, ist in der Praxis eher der Regel- als der Ausnahmefall. Bei komplexen Vorhaben ist es regelmäßig ausgeschlossen, dass sämtliche Erkenntnisse, die für die Unterlagenerstellung relevant sind, von Anfang an in allen Details verfügbar sind. Dass im Grundsatz jede noch so kleine Änderung der Unterlagen eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung auslöst ist vor diesem Hintergrund nicht akzeptabel.

Die Rechtsprechung betont bislang ein genau umgekehrtes Regel-Ausnahmeverhältnis: Solange das Gesamtkonzept der Planung durch die Änderungen nicht berührt ist, bedarf es gerade keiner neuen Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. BVerwG, Urteile v. 28.4. 2016 – 9 A 9/15, Rn. 33; v. 8.6.1995 - 4 C 4.94 - ; v. 18.3.2009 - 9 A 39.07 – Rn. 29; v. 24.11.2011 - 9 A 23.10 – Rn. 25).

Richtig wäre es daher, diese in der Rechtsprechung herausgearbeiteten Grundsätze auch im Rahmen der Regelung des § 22 UVP-G-E zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass die Frage, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung wiederholt wird, nicht im Ermessen der Behörde stehen sollte (so aber die Regelung in § 22 UVP-G-E), sondern durch klare Regelungen in der Norm selbst beantwortet wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass es zu wiederholten Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren kommen kann, die einen immensen Zeitverzug und beachtlichen Mehr-Kostenaufwand auslösen.

Konkret: Die Regelung sollte dahingehend geändert werden, dass die erneute Öffentlichkeitsbeteiligung nur erforderlich ist, wenn durch die geänderten Unterlagen sich das Konzept des Vorha-

...

An Deutscher Bundestag, Ausschuss für Um-
welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicher-
heit,
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger
Datum 24. März 2017
Seite 15

bens grundlegend ändert, die geänderten Unterlagen geeignet sind, zu grundlegend anderen Sachentscheidungen zu gelangen oder dadurch zusätzliche, erhebliche Umwelteinwirkungen zu besorgen sind, die nicht durch Vorkehrungen oder Maßnahmen des Vorhabenträgers ausgeschlossen werden.

6. Entsprechender Anpassungsbedarf für Neuregelungen in der 9. BImSchV und AtVfV

Die o.g. Kritikpunkte am UVPG-E gelten – soweit die Regelungen in der 9. BImSchV und AtVfV entsprechend angepasst werden sollen – auch für die Regelungen der 9. BImSchV und der AtVfV. Die UVP-Pflichtigkeit sollte ausschließlich im UVPG geregelt werden. Das Vorrangverhältnis der fachrechtlichen Vorschriften gegenüber dem UVPG ist zu wahren und jeweils eindeutig klarzustellen.

Düsseldorf, den 24. März 2017

Professor Dr. Tobias Leidinger
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
18(16)543-B

zur Anhörung am 29.03.2017

24.03.2017

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Frau Bärbel Höhn

Per Mail: umweltausschuss@bundestag.de

Dr. Stefan Balla
T +49 511 – 39089-189
s.balla@boschpartner.de

www.boschpartner.de

Kirchhofstraße 2c
44623 Herne
T +49 23 23 - 9 46 29-0
F +49 23 23 - 9 46 29-20
bueroherne@boschpartner.de

Lister Damm 1
30163 Hannover
T +49 5 11 - 39 08 91-80
F +49 5 11 - 39 08 91-90
buerohannover@boschpartner.de

Pettenkofersstraße 24
80336 München
T +49 89 - 23 55 58-3
F +49 89 - 23 55 58-40
bueromuenchen@boschpartner.de

Kantstraße 63a
10627 Berlin
T +49 30 - 609 88 44-60
F +49 30 - 609 88 44-69
bueroberlin@boschpartner.de

Datum: 24.03.2017

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung

Zunächst möchte ich mich für die Einladung zu Ihrer Ausschusssitzung und die Möglichkeit, eine Stellungnahme einzubringen, herzlich bedanken.

Die Bosch & Partner GmbH befasst sich als klassisches Umweltplanungsbüro seit den frühen 90er Jahren, damals noch auf der Basis der ersten Fassung des UVPG, mit der Erarbeitung von Fachbeiträgen für die Umweltverträglichkeitsprüfung (im Folgenden: UVP). Wir arbeiten im Schwerpunkt für Vorhabenträger und Zulassungsbehörden aus unterschiedlichen Teilen Deutschlands sowie dem benachbarten Ausland und für unterschiedlichste Vorhabenstypen – Straßen, Bahnlinien, Wasserstraßen, Windkraftanlagen, Industrieanlagen, Rohrleitungen, Hochspannungstrassen, Tierhaltungsanlagen u.a.

Die aktuelle UVP-Änderungsrichtlinie und ihre Umsetzung in deutsches Recht war auch Gegenstand des FE-Vorhabens 3715 11 101 0 „Fortentwicklung des UVP-Instrumentariums: Planspiel zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU“. Das Vorhaben wurde von der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (Sofia e.V.), Prof. Dr. Martin Führ sowie Herrn Prof. Dr. Thomas Bunge in Zusammenarbeit mit der Bosch & Partner GmbH durchgeführt.

Als Hintergrund für das Gesetzgebungsverfahren ist hervorzuheben, dass die Bedeutung der UVP für die Rechtmäßigkeit bzw. Anfechtbarkeit von Zulassungsverfahren durch die jüngste Rechtsprechung des EuGH deutlich zugenommen hat.¹ In der Folge hat die Anzahl an Gerichtsverfahren, die sich mit der Rechtmäßigkeit einer durchgeführten oder unterlassenen UVP-Vorprüfungen befassen mussten, signifikant zugenommen. Eine Reihe von Zulassungsentscheidungen wurden mittlerweile aufgrund einer fehlerhaft unterbliebenen UVP aufgehoben.² Aufgrund dieser Entscheidungen gehen derzeit zahlreiche Vorhabenträger sogar freiwillig den Weg eines formellen Genehmigungsverfahrens mit UVP.

Die UVP dient dazu, vor der Zulassung von Vorhaben deren Auswirkungen auf die Umwelt in einem geregelten Verfahren unter Beteiligung der Fachbehörden und der Öffentlichkeit zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten und bei der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen. Als unselbständiger Teil des jeweiligen Zulassungsverfahrens qualifiziert die UVP das Verfahren sowohl im Hinblick auf bestimmte Verfahrensschritte als auch im Hinblick auf bestimmte inhaltliche Begründungs- und Darlegungspflichten. Die UVP setzt keine eigenen materiellen Umweltstandards, sondern verfolgt das Prinzip der Richtigkeitsgewähr durch Verfahren.

Durch die mit der UVP verbundene Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung ergibt sich die Chance, erhöhte Akzeptanz und Rechtssicherheit für das Vorhaben zu erlangen!

Gerade die Frage der öffentlichen Akzeptanz von Vorhaben ist in der heutigen Zeit ein nicht zu unterschätzender Gesichtspunkt. Eine angemessen durchgeführte UVP dient über den Schutz der Umwelt hinaus den Interessen aller am Verfahren Beteiligten: dem Vorhabenträger, der beteiligten Öffentlichkeit als auch der zuständigen Behörde. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die UVP bei konsequenter Durchführung gegenüber einem Zulassungsverfahren ohne UVP nicht zu einem erhöhten Untersuchungsaufwand führt, denn die materiellrechtlichen Zulassungsmaßstäbe bleiben von der UVP unberührt.

Der Gesetzentwurf, der eine weitergehende Qualifizierung der UVP bewirkt, ist vor diesem Hintergrund, eindeutig zu begrüßen. Die Erweiterung des Umfangs der Regelungen ist notwendigerweise dem Umstand geschuldet, die UVP-Änderungsrichtlinie umzusetzen. Zur Verbesserung der Rechtssicherheit sind die detaillierten Regelungen u.a. zur UVP-Vorprüfung und zum UVP-Bericht zu begrüßen. Ebenfalls zu begrüßen sind weitere punktuelle Neuregelungen, etwa zum Begriff der Windfarm, zum UVP-Portal oder zu den Überwachungsmaßnahmen.

¹ Siehe insb. EuGH, Urt. v. 12.5.2011 – C-115/09 (Trianel), juris sowie EuGH, Urt. v. 7.11.2013 - C-72/12 (Altrip), NuR 2013, 878-882.

² Siehe z.B. BVerwG, Urt. v. 13.12.2007 - 4 C 9/06, BVerwGE 130, S. 83 ff.; OVG Münster, Urt. v. 23.07.2014 - 8 B 356/14 (Preußisch Oldendorf), juris; BVerwG, Urt. v. 18.06.2015 – 4 C 4.14, juris; BVerwG, Urt. v. 18.6.2015 - 4 C 4.14, NVwZ 2015, 1458; OVG Münster, Urt. v. 24.06.2015 - 8 B 315/15 (Werl), juris; OVG Münster, Urt. v. 25.2.2015 – 8 A 959/10 (Sendenhorst), NuR 2015, 491-500; OVG Lüneburg, Urt. v. 13.10.2016 – 7 KS 3/13, NuR 2017, 116.

Um die rechtssichere Anwendung zu erleichtern, ist dringend zu empfehlen, die mittlerweile veraltete **UVP-Verwaltungsvorschrift** zügig zu überarbeiten und an die neuen Vorschriften anzupassen. In diesem Zusammenhang sollte die Vollständigkeit der entsprechenden Ermächtigungsvorschrift in § 70 UVPG-E überprüft werden. Hier sollten zumindest auch Grundsätze für den neu eingeführten UVP-Bericht – analog zu den Grundsätzen für den SUP-Umweltbericht – als Gegenstand einer neuen UVP-Verwaltungsvorschrift aufgenommen werden.

Über diese allgemeinen Punkte hinaus möchte ich zum aktuellen Entwurf des UVPModG folgende konkrete Hinweise zu den Regelungen des Art. 1 UVPModG (UVPG-E) geben:

1 Feststellung der UVP-Pflicht (§§ 5 – 14 UVPG-E)

Bei der Aufhebung von Zulassungsentscheidungen durch Gerichtsurteil spielte häufig auch die Frage der Kumulation von Vorhaben im räumlichen Zusammenhang eine wichtige Rolle.

Insbesondere auch die Erfahrungen aus den Planspielen zeigen, dass die Regelungen zur Feststellung der UVP-Pflicht in der Anwendung sehr anspruchsvoll sind. Daher sollte das Gesetz die notwendige Klarheit aufweisen, um rechtssicher anwendbar zu sein.

Allzu detaillierte Regelungen, die eine UVP-Pflicht in Einzelfällen ausschließen sollen und damit auf den ersten Blick zur Verfahrensbeschleunigung beitragen, können das genaue Gegenteil bewirken. Eine nachträglich von einem Verwaltungsgericht aufgehobene Zulassungsentscheidung wiegt schwerer als eine vorab im Rahmen der UVP durchgeführte Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung.

a) Altanlagenprivileg

(§§ 9 Abs. 5, 10 Abs. 6, 11 Abs. 6 und 12 Abs. 6 UVPG-E)

Im Rahmen der Prüfung, ob ein Vorhaben die Schwellenwerte der Anlage 1, die eine UVP-Pflicht bzw. eine UVP-Vorprüfungspflicht begründen, überschreitet, ist insbesondere das sog. Altanlagenprivileg kritisch zu sehen. Das Altanlagenprivileg schließt Vorhabenteile bzw. kumulierende Vorhaben von der Betrachtung aus, wenn sie älter sind als die Umsetzungsfristen der UVP-Richtlinien 85/337/EWG und 97/11/EG. Dies ist für Änderungsvorhaben in § 9 Abs. 5 UVPG-E geregelt:

„Der in den jeweiligen Anwendungsbereich der Richtlinien 85/337/EWG und 97/11/EG fallende, aber vor Ablauf der jeweiligen Umsetzungsfristen erreichte Bestand bleibt hinsichtlich des Erreichens oder Überschreitens der Größen- oder Leistungswerte und der Prüfwerte unberücksichtigt.“

Entsprechende Vorschriften finden sich in den §§ 10 Abs. 6, 11 Abs. 6 und 12 Abs. 6 für kumulierende Vorhaben.

Diese Vorschriften zur Nicht-Berücksichtigung eines Altbestandes stehen der Logik der Regelungen in den jeweils vorausgehenden Absätzen der §§ 9-12 UVPG-E diametral entgegen. Daher sollten das Altanlagenprivileg gestrichen werden.

Die neuen Regelungen in den jeweils vorausgehenden Absätzen der §§ 9-12 UVPG-E gehen sachlich korrekt davon aus, dass bei der Frage der UVP-Pflicht eines hinzutretenden neuen Vorhabens auch der tatsächlich vorhandene Altbestand als Vorbelastung sowie die Frage, ob für diesen Altbestand bereits eine UVP tatsächlich durchgeführt wurde, ausschlaggebend ist. Das Altanlagenprivileg widerspricht diesem Grundansatz.

Zudem bestünde ein sachlogischer Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG zur UVP-Vorprüfung sowie zu den neuen Vorgaben der UVP-Änderungsrichtlinie. Im Rahmen der UVP-Vorprüfung ist es nicht möglich, einen Vorbelastungen verursachenden Altbestand aus der Betrachtung auszublenden. Der EuGH und das BVerwG verlangen im Rahmen einer Vorprüfung die Einbeziehung kumulativer Auswirkungen mit anderen bestehenden und/oder genehmigten Vorhaben, völlig unabhängig vom Alter dieser Vorhaben.³

Der Einwand des Vertrauens- und Bestandsschutzes hat hier keine Bedeutung. Die Altanlagen stehen aus der Sicht der UVP nicht zur Disposition, denn geprüft wird hier lediglich, ob das Neuvorhaben im Lichte der Vorbelastung durch die Altanlagen genehmigungsfähig ist. Im Übrigen ergeben sich aus dem Immissionsschutzrecht und dem dort umfassend definierten Anlagenbegriff dynamische Betreiberpflichten, die ganz unabhängig von Änderungen und ganz unabhängig von der UVP für eine Änderung auch den Altbestand erfassen können.

b) Unterlagen des Vorhabenträgers für die UVP-Vorprüfung (Anlage 2neu zum UVPG-E):

Neu in das UVPG eingeführt werden sollen mit Anlage 2neu detaillierte Vorgaben zu den Angaben des Vorhabenträgers für die UVP-Vorprüfung. Die bisherige Anlage 2, die die eigentlichen Prüfkriterien für die UVP-Vorprüfung enthält, wird damit zu Anlage 3. Diese Erweiterung der Regelungen zur UVP-Vorprüfung geht auf die UVP-Änderungsrichtlinie zurück, die ebenfalls eine solche spezielle Liste der Angaben des Vorhabenträgers für die Vorprüfung enthält. Auf den ersten Blick scheint Anlage 2 dem Zweck zu dienen, die vom Vorhabenträger vorzulegenden Unterlagen auf bestimmte Themen zu beschränken. Dies ist jedoch nicht sinnvoll und wird mit der vorgesehenen Anlage 2 auch nicht erreicht. Sinnvoll ist vielmehr, dass der Vorhabenträger genau solche Angaben zur UVP-Vorprüfung vorlegt, die die zuständige Behörde für die UVP-Vorprüfung benötigt, um die Prüfung anhand der Kriterien der Anlage 3 durchzuführen. Daher enthält Anlage 2 in Nr. 2 folgenden Hinweis:

„Bei der Zusammenstellung der Angaben für die Vorprüfung ist den Kriterien nach Anlage 3, die für das Vorhaben von Bedeutung sind, Rechnung zu tragen.“

³ EuGH vom 11.02.2015 – C 531/13, Leitsatz 2 und Rn. 45, BVerwG vom 25.06.2014, 9A1.13 - A44 Ratingen Ost - Rn. 21 ff..

Somit muss sich der Vorhabenträger ohnehin an den Kriterien der Anlage 3 orientieren. Eine parallele Beachtung zweier Kriterienlisten, die inhaltlich mehr oder weniger übereinstimmen, ist aus der Sicht der Vollzugspraxis nicht sachdienlich.

Zur Vereinfachung und Verschlinkung der Vorschriften im neuen UVPG wird daher vorgeschlagen, Anlage 2 zu streichen und stattdessen in § 7 Abs. 4 UVPG-E sinngemäß folgenden Hinweis zu ergänzen:

„Bei der Zusammenstellung der Angaben für die Vorprüfung hat der Vorhabenträger den Kriterien nach Anlage 3, die für das Vorhaben von Bedeutung sind, Rechnung zu tragen.“

Ein Umsetzungsdefizit in Bezug auf Anhang II.A der UVP-Änderungsrichtlinie ergibt sich durch eine entsprechende Vereinfachung im UVPG nicht, denn der Hinweis auf die Anlage 3 umfasst vollumfänglich alle Angaben, die auch in Anlage 2 benannt sind.

c) Prüftiefe im Rahmen der UVP-Vorprüfung (§ 7 UVPG-E)

Ein wichtiger Aspekt in der UVP-Vorprüfung ist die begrenzte Prüftiefe. Wäre die Prüftiefe der UVP-Vorprüfung nicht begrenzt, bestünde die Gefahr, dass die Vorprüfung die eigentliche UVP vorwegnimmt und dabei die Öffentlichkeitsbeteiligung umgangen wird. In ständiger Rechtsprechung weist das BVerwG darauf hin, dass erst die UVP vor allem wegen der obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung eine besondere Richtigkeitsgewähr für die Prüfergebnisse sichert. Diese Sicherung würde ausgeschaltet, wenn im Rahmen der Vorprüfung mit einer der UVP vergleichbaren Prüftiefe „durchermittelt“ würde, etwa durch die Verwendung von Gutachten mit einer auf die Sachentscheidung im Zulassungsverfahren zugeschnittenen Prüftiefe. Daher ist die UVP-Vorprüfung grundsätzlich auf eine überschlägige Vorausschau beschränkt.⁴ Dem entsprechend gehen z. B. der Leitfaden des BMUB zur UVP-Vorprüfung oder die aktuellen Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz davon aus, dass bei Notwendigkeit einer vertieften FFH-Verträglichkeitsprüfung auch eine UVP durchzuführen ist. Daher irritiert der in § 7 Abs. 5 UVPG-E eingefügte Satz:

„Ergebnisse vorgelagerter Umweltprüfungen oder anderer rechtlich vorgeschriebener Untersuchungen zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens bezieht sie in die Vorprüfung ein.“

Dieser Satz sollte deutlicher gefasst werden, um Missverständnisse zu vermeiden. Die jetzige Fassung stellt auf rechtlich vorgeschriebene Untersuchungen ab, ohne dazwischen der UVP-Vorprüfung und der UVP zu unterscheiden. Rechtlich vorgeschriebene Untersuchungen könnte z.B. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung oder eine Untersuchung zur Überprüfung der

⁴ BVerwG vom 20.12.2011, 9 A 31.10; BVerwG vom 20.08.2008 - BVerwG 4 C 11.07

Übereinstimmung des Vorhabens mit den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie sein. Die Vorschrift beinhaltet bei praktischer Anwendung die Gefahr, dass Untersuchungen in die UVP-Vorprüfung einbezogen werden, die hinsichtlich ihrer Prüftiefe dem eigentlichen Zulassungsverfahren mit UVP vorbehalten sind. Die Grenze zwischen der UVP-Vorprüfung und der ggf. erforderlichen UVP verwischt. Entsprechende Fehler in der Anwendung gehen unter Umständen zu Lasten des Vorhabenträgers.

Wünschenswert wäre daher eine Klarstellung, dass nur solche Untersuchungen in die UVP-Vorprüfung einbezogen werden können, die dem Prüfmaßstab der UVP-Vorprüfung entsprechen.

2 Qualität der UVP-Dokumente und Fachkompetenz der Verfahrensteiligten (§§ 16 UVPG-E)

Eine wesentliche Zielsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie ist die Verbesserung der UVP-Qualität. Dies wird in mehreren Erwägungsgründen betont (siehe Erwägungsgründe 30, 31, 32, 33).

In Art. 5 Abs. 3 der UVP-Änderungsrichtlinie werden von den Mitgliedstaaten konkrete Maßnahmen zur Sicherstellung der Vollständigkeit und Qualität des UVP-Berichts gefordert. Danach

„a) stellt der Projektträger sicher, dass der UVP-Bericht von kompetenten Fachleuten erstellt wird,

b) stellt die zuständige Behörde sicher, dass sie über Personal mit ausreichenden Fachkenntnissen verfügt oder erforderlichenfalls Fachkenntnisse einholt, um den UVP-Bericht zu prüfen“

Diese Anforderungen sind im bisherigen UVPModG bisher nur teilweise und damit unvollständig umgesetzt. Gemäß § 16 Abs. 7 UVPG-E soll der Vorhabenträger *„durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass der UVP-Bericht den Anforderungen nach den Absätzen 1 bis 6 entspricht“*. Es fehlt allerdings ein Hinweis auf kompetente Fachleute sowie auf die notwendige Fachkompetenz und personelle Ausstattung der zuständigen Behörde. Damit bleibt die Umsetzung hinter den Anforderungen der UVP-Änderungsrichtlinie zurück und es droht eine Klage beim EuGH.

Eine entsprechende Ergänzung im Gesetz ist aber nicht nur aus formalen Gründen sinnvoll, sondern auch aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung und der Verfahrenssicherheit. Dies liegt nicht zuletzt auch im Interesse der Vorhabenträger. Wie bereits ausgeführt, ist eine fehlerfreie UVP für die Rechtmäßigkeit bzw. Anfechtbarkeit von Zulassungsverfahren aufgrund verbesserter Klagerechte Dritter von hoher Bedeutung. Ob eine UVP fehlerfrei durchgeführt wird, ist nicht nur in besonderem Maße abhängig von der Fachkompetenz des Vorhabenträgers und seiner Gutachter, die für die Erstellung des UVP-Berichtes verantwortlich sind, sondern insbesondere auch von der Kompetenz und der ausreichenden personellen

Ausstattung der zuständigen Behörde. Die Behörde hat den Zulassungsbescheid zu verfassen und trägt damit im Ergebnis die abschließende Verantwortung für eine rechtssichere UVP. Nach unserer Erfahrung aus der Praxis ist jedenfalls in solchen Fällen, in denen ein gerichtliches Verfahren droht, eine starke und kompetente Zulassungsbehörde extrem wichtig, um im Ergebnis eine rechtssichere UVP sicherzustellen.

Aus den genannten Gründen wird dringend empfohlen, Art. 5 Abs. 3 Buchst. b) der UVP-Änderungsrichtlinie präziser in deutsches Recht umzusetzen.

3 Alternativenprüfung (§§ 15, 16 UVPG-E)

In der langjährigen Praxis der UVP zeigt sich deutlich, dass die Alternativenprüfung für die inhaltliche Qualität, aber auch für die Akzeptanz der Zulassungsentscheidung zu umweltbeeinträchtigenden Vorhaben eine Schlüsselrolle spielt. Auch die UVP-Änderungsrichtlinie weist in ihrem Erwägungsgrund 31 auf die Bedeutung der Alternativenprüfung für die Qualität der UVP hin.

Die praktische Bedeutung der Alternativenprüfung liegt darin, bei Vorhaben, die nicht ohne Umwelteingriffe verwirklicht werden können, eine möglichst umweltverträgliche Vorhabenvariante zu finden. Eine vergleichende Bewertung von alternativen Lösungsmöglichkeiten gewinnt insbesondere in solchen Fällen an Bedeutung, in denen absolute Bewertungsmaßstäbe fehlen. Dies gilt etwa für die neuen Themen „Fläche“ und „Treibhausgasemissionen, die durch die UVP-Änderungsrichtlinie eingeführt werden.

Die UVP verlangt nicht, im Zuge einer durchgeführten Alternativenprüfung die umweltverträglichste Lösung zu wählen. Die Alternativenprüfung dient nicht alleine der Verwirklichung des umweltrechtlichen und planungsrechtlichen Vermeidungsgebotes, sondern in gleichem Maße einer insgesamt ausgewogenen und effizienten Vorhabenplanung. Rechtlich gefordert wird eine Alternativenprüfung bereits im Rahmen von planerischen Zulassungsverfahren (Abwägungsgebot), im Rahmen von Eingriffen in Natur und Landschaft, im Rahmen von Natura-2000-Ausnahmeprüfungen oder von artenschutzrechtlichen Ausnahmeprüfungen. Unterbleibt hier eine frühzeitig eingeleitete Alternativenprüfung, die alle vernünftigen und zumutbaren Alternativen einbezieht, so drohen zumindest empfindliche Verzögerungen.

Die in § 16 Abs. 1 Nr. 6 UVPG-E geforderte Beschreibung der vom Vorhabenträger geprüften vernünftigen Alternativen im Rahmen des UVP-Berichts ist eine Vorschrift, die alleine den Vorhabenträger betrifft. Die Behörde kann bisher aus dem UVP-Recht heraus keine Alternativen zur Prüfung vorschlagen. Im Sinne einer frühzeitigen Verfahrenssteuerung wäre dies allerdings zu empfehlen. Hierfür bietet sich in besonderem Maße das Scoping-Verfahren an. In diesem frühen Stadium sollte für die Behörde die Möglichkeit eröffnet sein, mit einer gewissen Verbindlichkeit dem Vorhabenträger die Prüfung „vernünftiger“, d. h. dem Planungsziel des Vorhabenträgers ebenfalls entsprechender Alternativen vorzuschlagen. Dazu könnte folgender Satz in § 15 Abs. 3 UVPG-E ergänzt werden:

„Die zuständige Behörde kann dem Vorhabenträger die Prüfung zusätzlicher vernünftiger Alternativen aufgeben.“

Eine solche Bestimmung dient der Verfahrensbeschleunigung, da zu einem frühzeitigen Zeitpunkt alternative Lösungsmöglichkeiten in das Verfahren eingebracht werden können. Die Bestimmung stünde nicht im Widerspruch mit den Vorgaben der UVP-Änderungsrichtlinie. Es bliebe für den UVP-Bericht dabei, dass die vom Vorhabenträger geprüften vernünftigen Alternativen darzustellen sind. Eine derartige Vorschrift wäre auch mit den Vorgaben für immissionsschutzrechtliche Genehmigungen und andere gebundene Genehmigungen vereinbar. Auch bei prinzipiell gebundenen Entscheidungen muss die Behörde in bestimmten Sachbereichen Alternativen prüfen, etwa bei der Frage, ob die vom Vorhabenträger beabsichtigte Beseitigung von Abfällen zugelassen werden kann (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG). Im immissionsschutzrechtlichen Verfahren könnte die Behörde aufgrund der hier vorgeschlagenen Regelung etwa unterschiedliche organisatorische, bauliche und technische Optionen zur Umsetzung der Grundpflichten (inkl. „Stand der Technik“) einer genaueren Prüfung unterziehen lassen, soweit sich dies nach den konkreten Umständen des Einzelfalls und der Konzeption der geplanten Anlage aufdrängt und zumutbar ist.

4 Überwachung (§ 28 UVPG-E)

Neu in das UVP-Verfahren eingeführt wird das Instrument der Überwachung, welches auch bereits aus der Strategischen Umweltprüfung bekannt ist. Die Vorschrift in § 28 UVPG-E setzt die entsprechenden Vorgaben aus der UVP-Änderungsrichtlinie um. Dabei ist zu begrüßen, dass der Fokus in § 28 Abs. 1 UVPG-E nicht nur auf den nachteiligen Umweltauswirkungen, sondern auch auf den Maßnahmen zur Verminderung, zur Vermeidung, zum Ausgleich und zum Ersatz von Umweltauswirkungen liegt.

Sinn und Zweck der Vorschrift ist es, insbesondere solche Maßnahmen und Umweltauswirkungen zu überwachen, deren Wirkung bzw. deren Eintreten nur mit einer erhöhten Unsicherheit prognostiziert werden konnten und daher die Möglichkeit gegeben ist, dass unvorhergesehene Umweltauswirkungen auftreten.

Die Zielsetzung der Vorschrift wird allerdings nur teilweise erreicht, wenn sich die Überwachung – wie in § 28 Abs. 2 UVPG-E vorgeschlagen – ausschließlich auf die in der UVP festgestellten „erheblichen“ nachteiligen Umweltauswirkungen bezieht. Nicht erfasst wären damit Fallkonstellationen, in denen Umweltauswirkungen in der UVP als – gerade noch – nicht erheblich eingestuft werden, diese Feststellung sich im Nachhinein aber als fehlerhaft herausstellt.

Gerade solche Fälle sollten allerdings durch die Überwachungsmaßnahmen erfasst werden. Dies gilt umso mehr, als eine entsprechende Überwachung, die im Sinne eines Risikomanagements durch Maßnahmen der Nachsteuerung flankiert wird, gerade die Möglichkeit bietet, im Falle einer unsicheren Prognose nicht in jedem Fall allzu vorsorglich von erheblichen

Umweltauswirkungen ausgehen zu müssen. Somit läge der Vorteil der hier empfohlenen Änderung auch auf der Seite des Vorhabenträgers.

Insofern wird vorgeschlagen, im ersten Satz des § 28 Abs. 2 UVPG-E das Wort „erheblicher“ zu streichen. § 28 Abs. 2 Satz 1 UVPG-E hätte dann folgenden Wortlaut:

(2) Soweit bundes- oder landesrechtliche Regelungen keine entsprechenden Überwachungsmaßnahmen vorsehen, ergreift die zuständige Behörde geeignete Maßnahmen zur Überwachung ~~erheblicher~~ nachteiliger Umweltauswirkungen, wenn die Auswirkungen des Vorhabens schwer vorhersehbar oder die Wirksamkeit von Maßnahmen, mit denen erhebliche Umweltauswirkungen ausgeschlossen, vermindert oder ausgeglichen werden sollen, oder die Wirksamkeit von Ersatzmaßnahmen unsicher sind. "

Hannover, den 24.03.2017



Dr. Stefan Balla

Ausschussdrucksache

18(16)543-A

zur Anhörung am 29.03.2017

24.03.2017

Universität Augsburg – Prof. Dr. Martin Kment, LL.M. – [Juristische Fakultät](#) – 86135 Augsburg

Prof. Dr. Martin Kment, LL.M.
**Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Europarecht, Umweltrecht und Pla-
nungsrecht**

Universitätsstraße 24
86159 Augsburg
Zi 2060

Telefon +49 (0) 821 598 – 4535
Telefon +49 (0) 821 598 – 4536 (Sekr.)
Telefax +49 (0) 821 598 – 4537

martin.kment@jura.uni-augsburg.de
[http://www.jura.uni-augsburg.de/fakultaet/
lehrstuehle/kment/](http://www.jura.uni-augsburg.de/fakultaet/lehrstuehle/kment/)

Postfach
86135 Augsburg

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung

BT-Drucksache 18/11499

I.

Die Bundesrepublik Deutschland sieht sich der unionsrechtlichen Pflicht nach Art. 288 Abs. 3 AEUV ausgesetzt, die Vorgaben der Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Amtsblatt Nr. L 124 v. 25.4.2014, S. 1 ff.) bis 16. Mai 2017 in nationales Recht umzusetzen. Die angesprochene Änderungsrichtlinie hat wesentliche Modifikationen der unionsrechtlichen Vorgabe zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Strategischen Umweltprüfung (SUP) nach sich gezogen. Auf diese veränderten unionsrechtlichen Vorgaben möchte der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 13. März 2017 (BT-Drucksache 18/11499) reagieren, was in der Sache mit Blick auf das bindende Unionsrecht grundsätzlich alternativlos ist.

Die Gesetzesänderung zielt im Wesentlichen darauf ab, die Schutzgüter der Umweltprüfungen zu erweitern bzw. zu modifizieren, nunmehr die Erstellung eines UVP-Berichts einzufordern, eine UVP auf Initiative des Vorhabenträgers zu normieren und die Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung zu verändern. Des Weiteren soll die Informationsmöglichkeit der Öffentlichkeit dadurch verbessert werden, dass elektronische Instrumente verstärkt eingesetzt und über zentrale Internetportale zugänglich gemacht werden. Schließlich wurden die Vorgaben zur UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens neu

gefasst und insbesondere detaillierte Vorgaben zu kumulierenden Vorhaben getroffen. Ebenfalls größere Veränderungen lassen sich im Bereich der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung in Fällen grenzüberschreitender Umweltprüfungen ausmachen.

II.

Aufgrund des sehr kurzen zeitlichen Vorlaufs ist es nicht möglich, umfassend zum Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Die nachfolgenden Ausführungen sind punktueller Natur und gehen nur auf ausgewählte Fragestellungen ein. Betrachtungsgegenstand sind ausschließlich die Änderungen des UVPG, nicht aber die Änderungen anderer Vorschriften.

III.

Zur Erweiterung der Schutzgüter nach § 2 Abs. 1 UVPG-Entwurf lässt sich feststellen, dass es der ausdrücklichen Aufnahme des Schutzgutes „Fläche“ nicht zwingend bedurft hätte. Es wäre durchaus möglich gewesen, diesen Aspekt unter dem Begriff des „Bodens“ zu subsumieren. Die Aufnahme des Schutzguts „Fläche“ ist allerdings keinesfalls schädlich und kann aus Gründen der Regelungsklarheit begrüßt werden.

Die ausdrückliche Regelung zu Windfarmen in § 2 Abs. 5 UVPG-Entwurf ist hinsichtlich ihrer systematischen Stellung überraschend. Es hätte näher gelegen, derartige Detailfestsetzungen unmittelbar in Anlage 1 zum UVPG-Entwurf aufzunehmen. Dort sind im Übrigen nähere Details zu Einzelvorhaben und ihrer UVP-Relevanz aufgeführt. Die sachliche Nähe zu diesen Regelungen legt es nahe, dort auch die Inhalte des § 2 Abs. 5 UVPG-Entwurf zu verankern.

IV.

§ 7 UVPG-Entwurf befasst sich thematisch mit der UVP-Vorprüfung bei Neuvorhaben. Eine Neuerung stellt § 7 Abs. 3 UVPG-Entwurf dar, der es erlaubt, auf Veranlassung des Vorhabenträgers die Vorprüfung zu überspringen und unmittelbar mit der UVP zu beginnen. Diese Regelung hat mit Blick auf die Verfahrenseffizienz den Vorteil, dass sie dem Vorhabenträger zeitaufwändige Vorprüfungen in Fällen erspart, in denen der Vorhabenträger sicher von der UVP-Pflichtigkeit seines Vorhabens ausgeht. Allerdings birgt die Norm den Nachteil mit sich, dass Genehmigungsbehörden Vorhabenträgern in der Praxis nahelegen könnten, von der Option des § 7 Abs. 3 UVPG-Entwurf Gebrauch zu machen, wenn sich im Rahmen der behördlichen Prüfung Unsicherheiten hinsichtlich der UVP-Pflichtigkeit zeigen.

Eine Verfahrensbeschleunigung könnte durch § 7 Abs. 6 UVP-G-Entwurf, der eine Bearbeitungsfrist für die UVP-Vorprüfung vorsieht, ermöglicht werden. Dies setzt allerdings voraus, dass von der ebenfalls normierten Verlängerungsmöglichkeit der Frist sorgsam Gebrauch gemacht wird. Allerdings muss von Behördenseite darauf geachtet werden, dass es nicht zu einem zu rigiden Umgang mit der Verlängerungsmöglichkeit des § 7 Abs. 6 S. 2 UVP-G-Entwurf kommt; anderenfalls ist zu befürchten, dass in komplexeren Verfahren die Prüfungsqualität der Vorprüfung – auch zu Lasten des Vorhabenträgers, der Rechtsschutzbegehren nach § 4 UmwRG fürchten muss – leidet. Überdies ist zu beachten, dass der Gesetzentwurf nicht festlegt, welche Rechtsfolgen ein Überschreiten der gesetzlich vorgegebenen Entscheidungsfrist nach sich zieht. Da ein Fristübertritt weder von der Pflicht zur UVP befreit noch diese Pflicht begründet, dürfte sich der Regelungsgehalt der Norm in einer Appellfunktion erschöpfen.

V.

Mit den Entwurfsvorschriften zu kumulierenden Vorhaben (§§ 10 ff. UVP-G-E) knüpft der Gesetzentwurf an die Rechtsprechung des EuGH an. In der Entscheidung des EuGH vom 21. September 1999 (C-392/96 – „Irland-Urteil“) hat das Gericht klargestellt, dass die UVP-RL von jedem Mitgliedsstaat verlange, sich „zu vergewissern, dass das Regelungsziel (der UVP-Richtlinie) nicht durch die Aufsplitterung von Projekten umgangen (wird). Bleibt die kumulative Wirkung von Projekten unberücksichtigt, so hat dies praktisch zur Folge, dass sämtliche Projekte einer bestimmten Art der Verträglichkeitsprüfung entzogen werden können, obgleich sie zusammengenommen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie haben können“ (Rn. 76).

Welche Anforderungen an eine „kumulative Wirkung“ zu stellen sind, blieb der EuGH allerdings schuldig. Er wies lediglich darauf hin, dass es unzulässig sei, eine Kumulation mit dem Argument abzulehnen, benachbarte Projekte würden von verschiedenen Projektträgern durchgeführt (Rn. 79). Vor diesem Hintergrund war es zunächst sachgerecht, mit der Neuregelung zu kumulierenden Vorhaben die Entscheidungsfindung aus dem Deutungszusammenhang der immissionschutzrechtlichen Regelung über die „gemeinsame Anlage“ (§ 1 Abs. 3 der 4. BImSchV) zu lösen, da dort die Betreiberidentität eine maßgebliche Rolle spielt (vgl. § 1 Abs. 1 der 4. BImSchV).

Die Regelungen der §§ 10 ff. UVP-G-E gehen jedoch nicht nur so weit, die Rechtsprechung des EuGH aufzugreifen. Zugleich wollen sie die bestehende Rechtsprechung des BVerwG zur Kumulation (Urt. v. 18.6.2015 4 C 4/14; Urt. v. 17.12.2015 4 C 7/14 u.a.) konkretisieren und sogar korrigieren. So betont § 10 Abs. 4 S. 3 UVP-G-Entwurf weiterhin, dass technische und sonstige Anlagen zusätzlich mit gemeinsamen betrieblichen oder baulichen Einrichtungen verbunden sein müssen, obschon das BVerwG dieses Merkmal nicht mehr für zwingend erforderlich erklärt hatte (Urt. v. 17.12.2015 4 C 7/14 u.a. Rn. 18). Ebenfalls ist kritisch anzumerken, dass dem Wortlaut des § 10

Abs. 4 S. 3 UVPG-Entwurf nicht zweifelsfrei zu entnehmen ist, in welchem Verhältnis diese Vorgabe zu den vorhergehenden Sätzen des § 10 Abs. 4 UVPG-Entwurf steht.

Des Weiteren bestehen Vorbehalte gegenüber den Regelungen der §§ 9 Abs. 5, 10 Abs. 6, 11 Abs. 6, 12 Abs. 6 UVPG-Entwurf. Zweifel sind zunächst angebracht hinsichtlich der Vereinbarkeit der bezeichneten Normen mit unionsrechtlichen Vorgaben, da die genannten UVPG-Entwurfs-Vorschriften dazu führen, dass Altvorhaben, die vor Ablauf der Umsetzungsfristen der Richtlinien 85/337/EWG und 97/11/EG genehmigt/errichtet wurden, nicht in die Gesamtbeurteilung zu erwartender Umweltauswirkungen einbezogen werden (a.A. wohl BVerwG, Urt. v. 17.12.2015 4 C 7/14 u.a Rn. 24). Konkret muss die Umweltrelevanz bei Änderungsvorhaben oder kumulierenden Vorhaben ohne die Beiträge der Altvorhaben ermittelt werden, wodurch der reale Befund verzerrt wird. Das zur Begründung der §§ 9 Abs. 5, 10 Abs. 6, 11 Abs. 6, 12 Abs. 6 UVPG-Entwurf mitunter vorgetragene Argument, die Altvorhaben würden durch die Regelungen in ihrem Bestand (Art. 14 GG) geschützt, greift in der Sache nicht. Die bezeichneten Altvorhaben werden nämlich durch das UVPG nicht in Frage gestellt. Auch wird durch die Beantragung eines Änderungs- oder kumulierenden Neuvorhabens gegenüber einem Altvorhaben keine Pflicht begründet, nachträglich eine UVP durchzuführen. Die UVP-Pflicht bezieht sich ausschließlich auf die Änderungsvorhaben bzw. die kumulierenden Neuvorhaben. Zudem führt die Nichtberücksichtigung von Altvorhaben zu Wertungswidersprüchen im Rahmen des § 11 UVPG. Letztgenannte Vorschrift belegt, dass bestandsgeschützte (weil genehmigte) Vorhaben sachgerecht in die UVP-Vorprüfung eines hinzutretenden Vorhabens einbezogen werden können. Weshalb eine solche Regelung für Altvorhaben nach § 11 Abs. 6 UVPG-Entwurf nicht angezeigt ist, bleibt offen. Wollte man ein sachgerechtes Ergebnis erzielen, müsste es bei der Beurteilung der Umweltauswirkungen ohne Belang sein, ob die umweltrelevante Gesamtbelastung beim Hinzutreten eines kumulierenden Neuvorhabens im Zusammenspiel mit einem gerade genehmigten Vorhaben und deshalb nach dem Entwurf beachtlichen Vorhaben (vgl. § 11 Abs. 5 UVPG-Entwurf) oder im Zusammenwirken mit einem noch vor Ablauf der Umsetzungsfristen genehmigten/errichteten und damit nach dem Entwurf für unbeachtlich erklärten Altvorhaben (§ 11 Abs. 6 UVPG-Entwurf) ausgelöst wird.

Schließlich ist erstaunlich, dass die Thematik der kumulierenden Vorhaben überhaupt in dem anzutreffenden Umfang (§§ 10-13 UVPG-Entwurf) Aufnahme in den Entwurf gefunden hat. Damit soll nicht die praktische Bedeutung kumulierender Vorhaben – etwa im Bereich der Ansiedlung von Massentierhaltung – in Frage gestellt werden. Dennoch dürfte dieser Regelungsinhalt systematisch besser zur Anlage 1 des UVPG-Entwurfs gehören. Überdies erstaunt die beabsichtigte inhaltliche Ausdifferenzierung durch den Gesetzgeber. Letztgenannter ist zwar nicht gehindert, derart detailliert bei Einzelfragen vorzugehen; im Fall der Kumulation hätte es sich aber durchaus als sachdienlich erweisen können, die inhaltliche Ausgestaltung weiterhin der Rechtsprechung zu überlassen, die hierzu bereits angesetzt hatte.

VI.

Art. 5 der geänderten UVP-Richtlinie sieht nunmehr vor, dass Vorhabenträger eines UVP-pflichtigen Vorhabens einen UVP-Bericht anzufertigen haben. Die Umsetzung dieser Vorgabe in § 16 UVPG-Entwurf orientiert sich stark an der bisherigen Aufzählung des § 6 Abs. 3 Satz 1 und 2 UVPG. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Vorgabe zur Prüfung von Alternativen. Der Gesetzesentwurf fordert eine „Beschreibung der vernünftigen Alternativen, die für das Vorhaben und seine spezifischen Merkmale relevant und vom Vorhabenträger geprüft worden sind“. Damit nimmt der Entwurf Anlehnung an § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 UVPG, greift aber auf den ursprünglichen Sprachgebrauch des UVPG zurück, der noch vor der Änderung des aktuellen UVPG durch das Artikelgesetz 2001 galt („Vorhabenalternativen“). Das Pendeln zwischen den Begrifflichkeiten (bzw. die jetzige Rückkehr zur alten Wortwahl) vermag in der Sache – entgegen dem durch Anlage 4 Nr. 2 UVPG-Entwurf vermittelten Eindruck – nicht zu wesentlichen Veränderungen zu führen. Das UVPG wird auch in seiner Entwurfsfassung keinen eigenständigen gegenüber dem Fachrecht erweiterten Vorhaben- und Anlagenbegriff einführen. Dies bedeutet, dass auch weiterhin die Vorgaben zum Alternativenvergleich aus dem Fachrecht folgen. Dies hat zur Konsequenz, dass sich im Regelfall eine standortbezogene Alternativenprüfung nur dort ergeben wird, wo dies mit Blick auf das Abwägungsgebot im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens notwendig ist.

VII.

Die Vorgaben zur grenzüberschreitenden Umweltprüfung nach den §§ 54 ff. UVPG-Entwurf sind zu begrüßen. Die detaillierten normativen Vorgaben ermöglichen es, im Umgang mit ausländischen Behörden und betroffenen Bürgern angemessen umzugehen. Zugleich werden die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der Espoo-Konvention, dem SEA-Protokoll und der Aarhus-Konvention ergeben, sachgerecht ins nationale Recht überführt und bestehende nationale Beteiligungsregelungen hiermit sinnvoll ergänzt. Zudem ist zu begrüßen, dass gerade unter dem Aspekt der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit durch die normativ vorgezeichnete kooperative Haltung der deutschen Behörden eine entsprechende Kooperationsbereitschaft auf der anderen Seite der Grenze generiert bzw. gepflegt wird. Dies dient nicht nur der Vereinfachung eigener deutscher Verfahrensabläufe mit grenzüberschreitendem Bezug, sondern zugleich der Interessenwahrung inländischer Rechtsgüter, die durch nationale Behörden oder Vertreter der Öffentlichkeit in einem ausländischen Verfahren artikuliert werden können. Schließlich kommt in den Neuregelungen deutlich eine Servicefunktion der deutschen Behörden zum Ausdruck. Letztgenannte bereiten nach Vorgabe der §§ 54 ff. UVPG-Entwurf im Rahmen ihrer Möglichkeiten den Boden, um die betroffene deutsche Öffentlichkeit möglichst effektiv an ausländischen Verfahren teilnehmen zu lassen.

Hinsichtlich der ausländischen Genehmigungsverfahren bleibt anzumerken, dass der deutsche Gesetzgeber völkerrechtlich daran gehindert ist, Beteiligungsvorschriften zugunsten deutscher Behörden oder der deutschen Öffentlichkeit für das Ausland zu normieren. Hier gebietet die territoriale Souveränität der deutschen Nachbarstaaten Zurückhaltung. Aus diesem Grund basieren die Vorgaben der §§ 58 f., 62 f. UVPG-Entwurf zu einem Großteil allein auf einer berechtigten „Erwartung“ des deutschen Gesetzgebers. Es wird also antizipiert, dass in den Fällen grenzüberschreitender Umweltauswirkungen ausländischer Vorhaben eine Verfahrensöffnung für Akteure anderer Staaten vorzufinden ist. Völkerrechtliche Vertragswerke wie die erwähnte Espoo-Konvention und das SEA-Protokoll geben hierzu zumindest einen berechtigten Anlass. Im Übrigen muss sich der Regelungsinhalt der angesprochenen Vorschriften darauf beschränken, die deutschen Behörden dazu „anzuhalten“, von den zuständigen ausländischen Stellen wichtige Informationen einzufordern, ohne dies jedoch erzwingen zu können.

Augsburg, den 24. März 2017

Univ.-Prof. Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge)

Philipp-Gerlach • Teßmer

Kanzlei Philipp-Gerlach • Teßmer - Niddastr. 74 - 60329 Frankfurt/Main

**Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau
und Reaktorsicherheit
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1**

11011 Berlin

Per Mail

Ihr Zeichen

PA 16/5410

Unser Zeichen

2017PGT110

Ursula Philipp-Gerlach
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Dirk Teßmer
Rechtsanwalt

Tobias Kroll
Rechtsanwalt

Niddastraße 74
60329 Frankfurt/Main

Tel.: 069 / 4003 400-13
Fax: 069 / 4003 400-23

kanzlei@pg-t.de

Frankfurt am Main, den

26.03.2017

Betr.: Umweltausschuss Bundestag - SV-Anhörung zur UVPG-Novelle

hier: Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Ausschussvorsitzende Höhn,

sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur Anhörung als Sachverständige zur Novelle des Gesetzes zur Modernisierung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPMoG-E)¹ bedanke ich mich. Die Möglichkeit eine Stellungnahme abzugeben nehme ich gerne wahr.

Gegenstand der Stellungnahme ist eine zentrale – von Beginn der Implementierung der Prüfung der Umweltauswirkungen in das nationale Fachplanungs- und Anlagenrecht umstrittene – Fragestellung. Um es gleich vorweg zu nehmen: Mit der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie (2014/52/EU) hätte die Chance bestanden, Regelungen zu schaffen, die das Verhältnis zwischen dem nationalen Fachplanungs- und Anlagenrecht und der Umweltverträglichkeitsprüfung klären. Diese Chance wurde nicht aufgegriffen.

¹ Gesetzentwurf: BT-Drs. 18/11499 vom 13.03.2017

Ich möchte dies am Beispiel des Klimaschutzes verdeutlichen. Hierzu bedarf es einer Analyse, in welchem Verhältnis die Prüfung von Umweltauswirkungen und der rechtlichen Verknüpfung zu den Entscheidungen, in denen Umweltauswirkungen zugelassen werden, stehen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfungen sind ein unselbständiger Teil eines Verwaltungsverfahrens, an dessen Ende eine behördliche Entscheidung zum Bau und Betrieb eines Vorhabens (Straße, Flughafen, Kohlekraftwerk, u.a.) getroffen wird (§ 4 UVPMoG-E). Die gesetzlichen Grundlagen, die Gegenstand des UVPMoG-E sind, sollen ausschließlich solche des Verfahrensrechts, also ohne materiell-rechtlichen Gehalt, sein. Alle verfahrensrechtlichen Regelungen dienen mithin lediglich der ordnungsgemäßen Bearbeitung der ansonsten in anderen Fachgesetzen enthaltenen Regelungen auf Seiten der Vorhabensträger und der Aufgabenerledigung durch die zuständigen Behörden. Hierzu sieht das UVPMoG-E vor, dass die Bewertung der Umweltauswirkungen und die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens **nach Maßgabe der geltenden Gesetze** zu erfolgen hat (§ 25 UVPMoG-E). Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass die Vorschrift weitgehend die bisherige Regelung des § 12 UVPG übernehmen soll.²

Für die Berücksichtigung von Klimaschutzbelangen bei Projektzulassungen stellt sich mithin die Frage, welche Maßgaben in den geltenden gesetzlichen Regelungen vorhanden sind. Dabei ist festzustellen, dass in Deutschland kein Klimaschutzgesetz existiert, in dem gesetzliche Reduktionsziele für Treibhausgase festgelegt sind. Zwar hat Deutschland das Pariser-Abkommen ratifiziert, allerdings beinhaltet dieses lediglich eine Selbstverpflichtung die Treibhausgase zu reduzieren. Hierzu wurde im letzten Jahr das Klimaschutzprogramm von der Bundesregierung vorgelegt, allerdings keine gesetzlichen Regelungen getroffen, wie Treibhausgasemissionen bei Projektzulassungen zu berücksichtigen sind.

Mit der Änderung der UVP-RL wird jedoch das Ziel verfolgt, eben diese Auswirkungen auf das globale Klima zu ermitteln, zu bewerten und bei der Projektzulassung zu berücksichtigen. Es sollen nicht nur die Grundsätze der UVP von Projekten verbessert, sondern die aus dem Jahr 1985 stammende UVP-Richtlinie an den deutlich veränderten politischen, rechtlichen und technischen Kontext angepasst werden (Erwägungsgrund 2). Damit verfolgt die EU insbesondere das Ziel ein hohes Schutzniveau für die Umwelt und die mensch-

² S. 92 mit Verweis auf Gesetzesbegründung: BT-Drs. 11/3919, S. 27f.

liche Gesundheit zu erreichen (Erwägungsgrund 1). So wird in den Erwägungsgründen weiter ausgeführt, dass im Laufe des vergangenen Jahrzehnts Umweltthemen wie Ressourceneffizienz und Nachhaltigkeit, Schutz der biologischen Vielfalt, **Klimawandel** und Unfall- und Katastrophenrisiken in der Politikgestaltung zunehmend an Bedeutung gewonnen haben. Explizit wird sodann darauf hingewiesen: „Sie sollten daher wichtige Bestandteile der Bewertung der Entscheidungsfindung sein.“ (Erwägungsgrund 7; Herv. d. Verf.). Betont wird dies dann nochmals ausdrücklich in Erwägungsgrund 13:

„Der Klimawandel wird weiter Umweltschäden verursachen und die wirtschaftliche Entwicklung gefährden. **Diesbezüglich ist es angezeigt, die Auswirkungen von Projekten auf das Klima (z.B. Treibhausgasemissionen)** und ihre Anfälligkeit in Bezug auf den Klimawandel zu bewerten.“ (Herv. d. Verf.)

In Bezug auf den Schutzfaktor „Klima“ wird die Begriffsbestimmung in der UVP-RL nicht geändert (Art. 3 UVP-RL). Dort wird weiterhin als Faktor das „Klima“ benannt (Abs. 1 Buchstabe c), was darauf schließen lässt, dass bereits vor der Änderung nicht nur das lokale Klima als Schutzfaktor galt. Nach bisheriger Auslegung im nationalen Recht wurde jedoch lediglich das „lokale Klima“ von diesem Begriff umfasst und bezogen sich Umweltprüfungen nur auf kleinräumige Auswirkungen auf das Klima. Nunmehr wird durch die weiteren Regelungen klargestellt, dass die Auswirkungen von Projekten auf das globale Klima von der UVP umfasst sein soll. Welche Informationen hierzu im Umweltbericht enthalten sein sollen, regelt sodann Art. 5 Abs. 1 UVP-RL. Dort wird aufgeführt, dass ergänzende Informationen gem. Anhang IV, die für die spezifischen Merkmale eines bestimmten Projektes oder einer bestimmten Projektart und der Umweltfaktoren, die möglicherweise beeinträchtigt werden, von Bedeutung sind, im Umweltbericht enthalten sein müssen (Buchstabe f).

So soll der Umweltbericht gem. Anhang IV Ziffer 1 4. der UVP-RL eine Beschreibung der von dem Projekt möglicherweise erheblich beeinträchtigten Faktoren gemäß Art. 3 Abs. 1 enthalten. Benannt wird hier das „Klima“ und in einem Klammerzusatz das Beispiel „**Treibhausgasemissionen**“. Weiterhin soll der Umweltbericht eine Beschreibung der möglichen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt infolge der Auswirkung des Projekts u.a. auf das Klima in Bezug auf den Klimawandel beinhalten. Hier wird in einen Klammerzusatz benannt, was beschrieben werden soll: „**Art und Ausmaß der Treibhausgasemissionen**“.

Auch im nationalen Recht werden diese Formulierungen aufgegriffen: Nach dem Entwurf des UVPModG soll der UVP-Bericht auch die in Anlage 4 genannten weiteren Angaben enthalten, *soweit diese Angaben für das Vorhaben von Bedeutung sind*. Anlage 4 beinhaltet

die „Angaben des UVP-Berichts für die Umweltverträglichkeitsprüfung“. Einleitend wird ausgeführt: „Soweit die nachfolgenden Aspekte über die in § 16 Abs. 1 Satz 1 genannten Mindestanforderungen hinausgehen und sie für das Vorhaben von Bedeutung sind, muss nach § 16 Abs. 3 der UVP Bericht hierzu Angaben enthalten.“ Unter Ziffer 4 der Anlage 4 wird tabellarisch unter dem Schutzgut „Klima“ als mögliche Betroffenheit „Beiträge des Vorhabens zum Klimawandel, z.B. durch Treibhausgasemissionen“ benannt. Allerdings wird im Vorspann zur Tabelle darauf hingewiesen, dass die Darstellung der Umweltauswirkungen den Umweltschutzziele Rechnung tragen soll, die nach den Rechtsvorschriften, einschließlich verbindlicher planerischer Vorgaben, **maßgebend sind für die Zulassungsentscheidung** (Ziffer 4, Satz 1).

Dies wird in § 16 Abs. 4 Ziffer 2 UVPMoDG-E auch klargestellt, *wonach sich die Inhalte nach den Rechtsvorschriften, die für die Zulassungsentscheidung maßgeblich sind, zu richten haben*. Enthält demnach der Umweltbericht nur die Informationen nach den Rechtsvorschriften, die für die Zulassungsentscheidung maßgeblich sind, so baut auch die „Zusammenfassende Darstellung“ gem. § 24 UVPMoDG-E darauf auf. Dies ist konsequent, da die behördliche Bewertung der Umweltauswirkungen sowie die Berücksichtigung bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Projekts auch nur *nach Maßgabe der geltenden Gesetze* zu erfolgen hat (§ 25 UVPMoDG-E), führt jedoch dazu, dass bei Projektzulassungen die Ermittlung und Bewertung der Treibhausgasemissionen nicht darzustellen ist.

Da es keine Maßgaben in geltenden Gesetzen zum Klimaschutz gibt, werden diese Regelungen und die Zielsetzung des UVPMoDG-E ad absurdum geführt. Die Zielsetzung, dass das Umweltthema „Klimawandel“ als wichtiger Bestandteil der Bewertung in die Entscheidungsfindung für Projekte einbezogen wird, wird verfehlt. Dabei wird dem Gesetzesentwurf vorangestellt, dass die Änderungen **insbesondere im Hinblick auf die Berücksichtigung des Flächenschutzes, des Klimaschutzes und der Klimaanpassung**, der Energieeffizienz und von Unfall- und Katastrophenrisiken notwendig seien.³

Für Projektzulassungen nach deutschem Fachplanungs- oder Anlagenrecht ist die Ermittlung und Beschreibung von Treibhausgasemissionen für die Zulässigkeit von Vorhaben oder Anlagen nicht maßgeblich. In den einschlägigen Fachgesetzen wird

³ Drs. 18/11499 vom 13.03.2017, unter A.

weder die Ermittlung der von den Vorhaben ausgehenden Treibhausgasemissionen gefordert, noch werden diese bei der Vorhabenzulassung berücksichtigt. Mit dieser Verweisungskette, wonach in dem Umweltbericht nur Umweltauswirkungen relevant sein sollen, die für die Zulässigkeit des Vorhabens nach dem Fachrecht zu ermitteln sind, wird der eingangs zitierte Zweck der Änderung und damit die Zielrichtung, u.a. dem Klimaschutz ein stärkeres Gewicht zu geben, nicht gerecht. Deutlicher formuliert, die Modernisierung des UVPG erfüllt den eigentlich damit europarechtlich verfolgten Zweck nicht!

In der Gesetzesbegründung⁴ wird ausgeführt wird, dass Angaben über Treibhausgasemissionen des Vorhabens nur enthalten sein müssen, wenn dies für Zulassungsvoraussetzungen von Bedeutung ist. Nicht dargelegt wird, für welche Projekte die Emissionen von Treibhausgasen relevant wird. Weder bei Kohlekraftwerken, noch bei Straßenprojekten oder Flughafenausbauten, die unstreitig erheblich zu den CO₂-Emissionen beitragen, stellt die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Treibhausgasemissionen nach der heute vorherrschenden Auffassung eine Zulässigkeitsvoraussetzung dar.⁵ Anders nach einem jüngsten Urteil des österreichischen Bundesverwaltungsgerichts: Die Treibhausgasemissionen, die durch die 3. Bahn am Flughafen Wien-Schuchert erzeugt werden würden, tragen zum Klimawandel bei. Da die Reduktionsziele des österreichischen Klimaschutzgesetzes nicht erreicht werden, sei eine Zunahme der Treibhausgasemissionen aufgrund der Umweltschäden, die durch den Klimawandel eintreten, nicht hinnehmbar.⁶

Um den Kreis der Überlegungen zu schließen: Die UVP-Richtlinie wurde geändert, um den Klimawandel bei Projektzulassungen stärker zu berücksichtigen und diesem entgegenzutreten. In der nationalen Umsetzung wird ein Gesetzentwurf vorgelegt, wonach die Aspekte der Emissionen von Treibhausgasen in der Praxis keine Rolle spielen werden, weil dies das nationale Zulassungsrecht nach der herrschenden Auffassung in Rechtsprechung und Literatur nicht vorsieht.

Mit freundlichen Grüßen

Philipp-Gerlach
Rechtsanwältin

⁴ Gesetzesbegründung, S. 89, 1. Absatz, letzter Satz.

⁵ Für Flughäfen: HessVGH, U.v. 21.8.2009 - 11 C 227/08.T - juris Rn. 1053; BayVGH, U.v. 19.02.2014 – 8 A 11.40040 –, Rn. 881, juris; für Kohlekraftwerk: VGH BW, U.v. 20.7.2011 - 10 S 2102/09 - juris Rn. 57 m.w.N.; bestätigt durch BVerwG, U.v. 24.10.2013 - 7 C 36/11 – juris.

⁶ BVwG, Erkenntnis vom 02.02.2017, W109 2000179-1/291E, nicht rechtskräftig; vgl. hierzu: IDUR, RdN-Schnellbrief 200, S. 2.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
18(16)543-D

zur Anhörung am 29.03.2017

24.03.2017



UVP-Gesellschaft e.V.

Stellungnahme der UVP-Gesellschaft e.V.
im Rahmen der
116. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages
am 29. März 2017

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der
Umweltverträglichkeitsprüfung
der Bundesregierung

Dr.-Ing. Joachim Hartlik, Erster Vorsitzender der UVP-Gesellschaft e.V.

UVP-Gesellschaft e.V. | Ahdener Weg 10 a | 33100 Paderborn



Vorbemerkung zur UVP-Gesellschaft und zur Person

Die UVP-Gesellschaft begleitet seit Ende der 1980er Jahre gleichermaßen intensiv wie konstruktiv die Entwicklung und Fortschreibung des Rechts zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Bei praktisch allen UVP-Gesetzesnovellen und auch beim vom BMUB durchgeführten Planspiel zum UVPModG haben wir die Interessen der UVP-Gesellschaft e.V. vertreten und die Weiterentwicklung im Sinne einer nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung und einer an umweltvorsorgeorientierten Bewertungsmaßstäben ausgerichteten Abwägung der Umweltbelange in Planungs- und Zulassungsverfahren unterstützt.

Dazu führen wir alle zwei Jahre einen großen UVP-Kongress durch, der regelmäßig vom Umweltbundesamt gefördert wird und dem Erfahrungsaustausch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Wissenschaft, Behörden, Gutachtern und der Praxis dient. Viermal im Jahr erscheint unsere Fachzeitschrift UVP-report, zudem veröffentlichen wir regelmäßig Leitlinien und Merkblätter, die die gute fachliche Praxis von Umweltverträglichkeitsprüfung, Strategischer Umweltprüfung und Umweltprüfung auf der Grundlage des Baugesetzbuchs betreffen.

Persönlich arbeite ich seit 30 Jahren im Bereich der Methodenentwicklung, der Bearbeitung von Forschungsprojekten des Umweltbundesamtes, der Fort- und Weiterbildung, der Erstellung von Gutachten und Studien sowie der Qualitätssicherung von komplexen Planfeststellungsverfahren im Bereich Umweltfolgenabschätzung. Seit über zwanzig Jahren führe ich gemeinsam mit einem promovierten Juristen 3-tägige UVP-Trainings für Vollzugsbehörden in der Bayerischen Verwaltungsschule durch, zudem bin ich Mitherausgeber eines UVP-Kommentars, dazu kommen zahlreiche Fortbildungsveranstaltungen für verschiedene Bildungsträger, Vorlesungen an Hochschulen und Aktivitäten in der Referendarausbildung.

Gegenstand dieser Kurz-Stellungnahme ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem "Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung", BT-Drucksache 18/11499, Stand 16. März 2017.

Der Gesetzentwurf dient der Anpassung des Bundesrechts an die Vorgaben der Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. Nr. L 124 v. 25.04.2014, S. 1 ff.).

Im Folgenden wird als Bezeichnung für den Gesetzentwurf der Bundesregierung die abgekürzte Form UVPModG und für die Richtlinie 2014/52/EU die Kurzform UVPÄndRL verwendet.

Im Rahmen der Verbändeanhörung am 18. Januar 2017 hat die UVP-Gesellschaft eine sehr umfassende schriftliche Stellungnahme zum Referentenentwurf abgegeben, die auf der Website zum Download bereitsteht (www.uvp.de). Die vorliegende Kurz-Stellungnahme kann und soll nur einige wenige Punkte aus der Diskussion um die Novellierung herausgreifen.



1. Feststellung der UVP-Pflicht und Vorprüfung des Einzelfalls

Praxisprobleme / Verfahrensunsicherheiten

Die Umweltverträglichkeitsprüfung wurde mit der Stimme Deutschlands 1985 europaweit eingeführt um sicherzustellen, dass Projekte, die erheblich nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können, einer Prüfung bezüglich ihrer Umweltfolgen unterzogen werden. Alle in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie der EU genannten Vorhaben sind (nach hartem politischen Ringen) deshalb dort aufgeführt, weil sie unbestreitbar erhebliche Umweltbeeinträchtigungen nach sich ziehen. Die UVP kann und will kein Vorhaben verhindern. Sie soll jedoch sicherstellen, dass die Entscheidung über die Zulassung eines Projekts in Kenntnis seiner Umweltauswirkungen getroffen wird.

Mit der Einführung der Vorprüfung des Einzelfalls (auch als *Screening* bezeichnet) für bestimmte Projekte der Anlage 1 zum UVPG in Abhängigkeit von definierten Größen- und Leistungswerten wurden die Anforderungen der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 im Jahr 2001 verspätet und nur unzureichend umgesetzt. Das Screening wurde im deutschen Recht als „*überschlägige Einschätzung*“ der Behörde im Hinblick auf die Umwelterheblichkeit möglicher Auswirkungen von Vorhaben der Spalte 2 der Anlage 1 UVPG verankert. Die Vorprüfung soll nicht die Prüftiefe erreichen, die bei umfassender Durchführung einer UVP vorgesehen ist. Vielmehr soll auf Grundlage vorliegender Informationen des Vorhabenträgers und der Behörden unverzüglich und in verfahrenlenkender Weise frühzeitig entschieden werden, ob eine umfassende UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung und den weiteren UVP-spezifischen Verfahrensmerkmalen durchzuführen ist.

Während die UVP-Richtlinie auch bei den Projekten des Anhangs II – diese entsprechen im Grundsatz den Vorhaben der Spalte 2 Anlage 1 UVPG – grundsätzlich von Vorhaben mit entsprechendem Umweltkonfliktpotenzial ausgeht, für die nur in Ausnahmefällen auf eine UVP verzichtet werden kann, verkehrt die deutsche UVP-Gesetzgebung und -Praxis diesen Grundsatz des „Anfangsverdachts“ der hohen Umweltrelevanz ins Gegenteil. Forschungsvorhaben, die umfassende Evaluation zum UVPG im Jahr 2009 und die gängige Praxis zur Vorprüfung haben gezeigt bzw. zeigen aktuell, dass die ganz überwiegende Zahl der Vorprüfungen (zwischen 80 und 90%) negativ verläuft, die UVP-Pflicht also verneint wird.

Gründe für diese Praxis liegen einerseits in der Komplexität der Regelungen zur Vorprüfung, ihrer fehlenden Klarheit und Konsistenz. So lassen sich rund zehn verschiedene Fallgruppen aus den bisherigen Paragraphen 3b bis 3f UVPG bilden, die alle unterschiedlich zu behandeln sind, je nach dem ob es sich um Neuvorhaben, Erweiterungen bestehender Anlagen oder um kumulierende Vorhaben handelt. Zudem wird bei den Vorhaben in Abhängigkeit von den Leistungs- und Größenwerten der Spalte 2 Anlage 1 UVPG zwischen *standortbezogener* und *allgemeiner* Vorprüfung differenziert, ohne dass hierfür eine EU-rechtliche Grundlage ersichtlich wäre. Ferner existieren für die Berücksichtigung kumulierender Vorhaben komplizierte Vorgaben als Kette von notwendigen Voraussetzungen, die eine Kumulierung in der Praxis praktisch vollständig verhindern.



Vor diesem Hintergrund ist es keine Überraschung, dass Behörden diese komplexen Regelungen im Rahmen ihres behördlichen Ermessens eher umgehen und auf eine UVP verzichten. In der Praxis der immissionsschutzrechtlichen Zulassung von Windparks gibt es allerdings mittlerweile eine Gegenbewegung. Sowohl in Niedersachsen wie auch in Nordrhein-Westfalen gibt es immer mehr aktuelle Fälle, wo Vorhabenträger sich z. B. aktiv auch bei lediglich 2 bis 5 Windenergieanlagen (erst bei 20 Anlagen besteht eine UVP-Pflicht) aus Gründen der Rechtssicherheit für ein formelles BImSch-Verfahren mit integrierter UVP entscheiden. Da immer mehr Vorprüfungen juristisch mit Erfolg angefochten werden und die Gerichte immer häufiger nachträglich eine UVP anordnen – ggf. unter vorübergehender Stilllegung des genehmigten Vorhabens – entscheiden sich Vorhabenträger freiwillig für eine UVP, in der die Umweltbelange unter Einbeziehung der Öffentlichkeit umfassend ermittelt und abschließend berücksichtigt werden. Die überschaubaren Mehrkosten wiegen hier offensichtlich die gewonnene Rechts- und Verfahrenssicherheit auf. In der ganz überwiegenden Zahl der Fälle betragen die Kosten für eine UVP im Übrigen weniger als 0,5 % der Investitionskosten.

Problemlösung / steigende Verfahrenssicherheit

Die auch in der novellierten Fassung des UVPModG immer noch viel zu komplexen Regelungen zur Vorprüfung sollten daher aus Gründen der Klarheit und Vollzugsvereinfachung drastisch reduziert werden. Ein Verfahrensschritt wie die Vorprüfung des Einzelfalls, der "unverzüglich" und "überschlägig" von den Behörden durchzuführen ist, sollte nicht mit 8 eigenständigen Paragraphen (auf rund 6 Seiten) geregelt werden müssen. Daher sollte die Differenzierung in eine standortbezogene und eine allgemeine Vorprüfung aufgegeben werden, womit bereits die Hälfte der Fallgruppen eliminiert wäre. Die Spalte 2 der Anlage 1 bliebe weiter bestehen, die Größen- und Leistungswerte der "S-Klasse" (mit den geringsten Größen- und Leistungswerten) bliebe als unterer Schwellenwert für den Eintritt in die Vorprüfung erhalten, für alle Spalte 2-Vorhaben würden sämtliche Kriterien zur Vorprüfung Anwendung finden. Die Einführung einer neuen Anlage 2 wird zudem als nicht notwendig erachtet, ein gleichzeitige Nutzung der neuen "Anlage 2 – Angaben des Vorhabenträgers zur Vorprüfung" parallel zur "Anlage 3 – Kriterien für die Vorprüfung" dürfte in der Vollzugspraxis (nicht nur durch zum Teil redundante Kriterien) zu Irritationen führen. Der eigentlich rasch und cursorisch durchzuführende Verfahrensschritt verliert weiter an Klarheit durch neu hinzutretenden Begriffe. Stattdessen sollten die neuen Anforderungen der Richtlinie in die bisherige Anlage 2 zum UVPG integriert werden. Zwar sieht auch die UVPÄndRL eine entsprechende Differenzierung in zwei Anhänge (II.A und III) vor, aus Rechtsvereinfachungsgründen erscheint eine integrierte Lösung aber wesentlich vollzugsfreundlicher.

Generell kritisieren wir die Trennung in eine *allgemeine* und eine *standortbezogene* Vorprüfung schon seit ihrer Einführung. Wie bereits in unserer *Paderborner Erklärung* (s. Quellen) dargelegt, sollte die Trennung – selbstverständlich unter Beibehaltung der strengeren Größen- und Leistungswerte der "S-Klasse" als unterer Schwellenwert für die Vorprüfung – aufgegeben werden. Eine Unterscheidung in standortbezogene (Kategorie "S") und allgemeine (Kategorie "A") Kriterien ist wenig zielführend, denn das Ziel der Vorprüfung ist die Feststellung, ob erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt möglich sind oder nicht. Dazu ist in jedem Fall der Zusammenhang zwischen allen drei Merkmalgruppen der Kriterien zur Vorprüfung in den Blick zu nehmen. Nur aus der Zusammenschau der vorhabenbezogenen, wirkungsbezogenen und standortbezogenen Kriterien lassen sich nämlich mögliche Auswirkungen und deren Umweltrelevanz einschätzen. Ein praxisorientierter Vorschlag, wie die Vorschriften signifi-



kant vereinfacht werden können, liegt mit den Ergebnissen eines UBA-Forschungsberichts zum Screening seit 2006 vor. Sowohl Behörden als auch Vorhabenträger erwarten nach Jahren der Unsicherheit hier endlich eine deutliche Vereinfachung.

Die Kumulierungsvorschriften sollten ebenfalls erheblich vereinfacht und endlich praxisbezogener und vollzugsfähiger ausgestaltet werden. In einem homogenen Landschaftsraum wie einem Flusstal oder einem Waldbiotop ist es aus Sicht der beeinträchtigten Umweltgüter grundsätzlich unerheblich, ob z.B. Wald gerodet wird, weil ein Windpark errichtet, eine Skigebiet erschlossen oder eine Ferienanlage gebaut werden soll. Der Grund der Flächeninanspruchnahme und damit verbunden die Frage, ob Vorhaben "derselben Art" (vgl. § 10 Abs. 4 UVPModG) für den fortschreitende Waldverlust bis zur völligen Umnutzung oder Versiegelung der Waldfläche verantwortlich sind, sollte hier nachrangig sein. Vielmehr bedeutet diese Einschränkung der Kumulierung (so können z.B. Windparks nur zusammen mit anderen Windparks zur UVP-Pflicht kumulieren) in der Praxis, dass große, nicht unter Schutz stehende aber durchaus intakte, homogene und ggf. schutzwürdige Landschaftsräume vollständig umgenutzt werden, ohne dass jemals eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde. Die Pflicht zur Kumulierung sollte daher an vergleichbare, sich verstärkenden Umweltauswirkungen in einem einheitlichen Landschafts- bzw. Wirkraum gebunden werden, bei denen sich die Folgen für Landschaftsbild, Grundwasserstand, Belastung der menschlichen Gesundheit durch Schall-, Licht- oder Schadstoffmissionen oder für andere Schutzgutkomponenten jeweils verstärken bzw. summieren können.

Der EuGH stellt im Übrigen mit Urteil C 531/13 vom 15.10.2015 klar, dass keineswegs nur Projekte derselben Art kumulieren können, was die EU-Rechtswidrigkeit von § 10 UVPModG Abs. 4 Satz 1 UVPModG nahe legt. Dasselbe gilt für die dort vorgenommenen räumlichen Beschränkungen („im engen Zusammenhang“ und „Vorhaben, die funktional und wirtschaftlich aufeinander bezogen sind“) – auch diese Kriterien sind ggf. EU-rechtswidrig. Auch bestehende Vorhaben – also Altanlagen – werden mit der Kumulierungsvorschrift des Anhangs III Nr. 3 Buchst. G der UVPÄndRL erfasst, so dass die Beibehaltung des Altanlagenprivilegs (vgl. § 10 Abs. 6, § 11 Abs. 6 und § 12 Abs. 6 UVPModG) mit großer Sicherheit für Rechtsunsicherheiten sorgen würde. Die Altanlagenregelung sollte daher ersatzlos gestrichen werden. Der EuGH hat mit dem oben zitierten Urteil C 531/13 auch entschieden, dass im Falle der Prüfung, ob ein Projekt nach Anhang II der UVP-RL einer UVP bedarf, dies anhand aller Kriterien des Anhangs III der RL zu prüfen sei. Das spricht gegen die Rechtmäßigkeit der oben näher behandelten Unterteilung der Projekte in Kategorie „A“ (allgemeine Vorprüfung) bzw. „S“ (standortbezogene Vorprüfung).

Durch die dargestellten Maßnahmen könnte eine starke Vereinfachung der Vorprüfungsregelungen verbunden mit einer Entlastung der Vollzugsbehörden erreicht werden. Die von uns und dem genannten UBA-Bericht vorgeschlagenen Regelungen wären auch mit Blick auf Rechtssicherheit und Investorenschutz ein erheblicher Fortschritt und könnten weiteren Verurteilungen durch den EuGH sowie Vertragsverletzungsverfahren durch die EU vorbeugen.



2. Regelung zur Vollständigkeitsprüfung des UVP-Berichts und zur Qualifizierung der zentralen UVP-Akteure

Praxisprobleme / Verfahrensunsicherheiten

Aus Gründen der Verfahrensklarheit und Vollzugsvereinfachung sollte eine explizite Regelung zur Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung des UVP-Berichts in das UVPG aufgenommen werden, wie sie sich im Industriezulassungsrecht (9. BImSchV) seit Jahren bewährt hat. Um sicherzustellen, dass die Antragsunterlagen gemäß den gesetzlichen und behördlichen Vorgaben vollständig und methodisch plausibel erarbeitet wurden, ist deren Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung durch qualifiziertes Behördenpersonal zwingend erforderlich.

In der aktuellen Verfahrenspraxis ist immer wieder zu beobachten, dass die ausgelegten Unterlagen erhebliche Lücken bezogen auf den festgelegten Untersuchungsrahmen oder fachlich-methodisch erhebliche Mängel aufweisen, die nicht selten auch massiven Einfluss auf Qualität und Ergebnis der Alternativenprüfung mit sich bringen. Selbst bei konfliktträchtigen Großvorhaben wie komplexen Infrastrukturprojekten, die in der Öffentlichkeit unter genauer Beobachtung stehen, finden sich häufig signifikante Schwachstellen und Mängel (vgl. die Auseinandersetzungen um den ersten § 6-NABEG-Antrag zum SuedLink vom Dezember 2014 oder die Planfeststellungsunterlagen zur Festen Fehmarnbeltquerung, die nach einer ersten Auslegung 2014 komplett überarbeitet werden und 2016 erneut ausgelegt werden mussten). Rechtsunsicherheiten, Verfahrensverzögerungen von mehreren Jahren und deutliche Kostensteigerungen sind die Folge.

Abhilfe sollen die neuen Anforderungen an die Qualität des UVP-Berichts sowie an die Kompetenz und Fachkenntnis der *Fachleute* bringen die für die Erstellung des UVP-Berichts verantwortlich sind, und an das *Personal* in den Behörden, das für die Prüfung der UVP-Berichte zuständig ist (siehe Art. 5 Abs. 3 der UVPÄndRL). Anlass für diese Regelung waren von der EU-Kommission festgestellte erhebliche Defizite in diesem Bereich in zahlreichen Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland. Gemäß Begründung zu § 16 UVPModG soll sich die Umsetzung dieser Anforderungen aus § 16 Abs. 7 UVPModG ergeben:

"Der Vorhabenträger muss durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass der UVP-Bericht den Anforderungen nach den Absätzen 1 bis 6 entspricht. Die zuständige Behörde soll Nachbesserungen verlangen, soweit der Bericht den Anforderungen nicht entspricht."

Diese schwache, unverbindliche Formulierung kann kaum dazu beitragen, dass Prüfungen der Antragsunterlagen auf Vollständigkeit und vor allem auf fachlich-methodischen Plausibilität und Qualität künftig umfassend und fachlich kompetent durchgeführt werden. In der Praxis zeigt sich permanent, dass selbst grundlegende Anforderungen an eine objektive, anwenderunabhängige Methodenanwendung nicht beachtet werden. Zertifizierung, Nachweis der Fachkenntnisse, Ausschreibungsmodalitäten und ähnliche Dinge werden im Gesetzentwurf nicht behandelt.



Problemlösung / steigende Verfahrenssicherheit

Um eine Mindestqualität der Antragsunterlagen sicherzustellen, ist regelmäßig eine Vollständigkeitsprüfung des UVP-Berichts mit integrierter Plausibilitätsprüfung durchzuführen. Bislang enthält nur die 9. BImSchV eine entsprechende Regelung. Eine deutlich als eigener Verfahrensschritt institutionalisierte Prüfung würde sicherstellen, dass die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung auf einer fachlich-methodischen und inhaltlich verlässlichen Grundlage stattfindet und eine Harmonisierung der Unterlagenqualität erreicht werden kann, was unter anderem auch Wettbewerbsverzerrungen vorbeugt.

Parallel dazu sollten Modalitäten für eine Zertifizierung von Gutachtern und für die Qualifizierung von Behördenpersonal, verbunden mit Fortbildungsnachweisen etc., entwickelt werden. Auch eine Ergänzung in § 16 Abs. 7 UVPModG erscheint sinnvoll, die ausdrücklich die Hinzuziehung von externen Sachverständigen nahelegt und rechtlich ermöglicht, sollte es an Fachkenntnissen und Sachkompetenz in den Behörden aufgrund der aktuellen Personalsituation oder fachlich außergewöhnlicher Fragestellungen mangeln.

Nur wenn die UVP-Berichte regelmäßig von kompetenten Personen erarbeitet sowie intensiv und umfassend auf inhaltliche Vollständigkeit und fachliche Plausibilität geprüft werden, sind rechtssichere und zügige Verfahren gewährleistet, die einerseits den Investitionsschutz fördern und andererseits aus Umweltverbandssicht eine faire und offene Beteiligung ermöglichen.

3. Angaben des UVP-Berichts für die UVP (Anlage 4)

Durch die Einführung der neuen Anlage 4 wird endlich der entsprechende Anhang IV der UVP-RL umgesetzt. Dies ist zu begrüßen. Wieso allerdings von der Struktur und den Inhalten der EU-Vorgaben im Detail abgewichen wird, ist nicht nachvollziehbar. Eine Aufzählung mit insgesamt 12 Punkten, die dann noch mit zwei weiteren Gliederungsebenen (mit "a)" und "aa)") sowie einer integrierten Tabelle weiter unterteilt wird, macht einen weniger klaren Eindruck, als der originäre Anhang IV der UVPÄndRL mit 10 Punkten und einfacher Untergliederung. Warum ein durchaus zentraler Begriff wie "Basisszenario" (s. Nr. 3 des Anhangs IV UVPÄndRL) nicht übernommen wird, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Er sollte ergänzt werden.

Anlage 4 entwickelt ein ganz eigene Struktur und Logik, die von der klarer und verständlicher gefassten Vorgabe des Anhangs IV der UVPÄndRL abweicht. Unter der Nr. 4 in Anlage 4 (Beschreibung der erheblichen Umweltauswirkungen) werden vier Unterpunkte aufgeführt:

a) *Art der Umweltauswirkungen*

Es wird auf indirekte, direkte, primäre, sekundäre etc. Effekte hingewiesen: Dies sind eher funktionelle, schutzgutunabhängige Wirkungsbeziehungen bzw. Merkmale der Auswirkungen (vgl. die Kriterien zur Vorprüfung) die erläuternd zum Abschluss des Abschnitts Umweltauswirkungen sinnvoll wären, weniger als Einstieg; die Richtlinie ist hier eindeutig klarer.



b) *Art, in der Schutzgüter betroffen sind*

Hier werden beispielhaft einige Indikatoren zu den Schutzgütern angegeben in der Form "Auswirkungen auf bedeutende Kulturlandschaften", "Auswirkungen auf den einzelnen Menschen als auch die Bevölkerung", "Auswirkungen auf das Kleinklima", "Auswirkungen auf Flora und Fauna ...". Wie diese Beispiele zeigen, hat dies nichts mit der *Art der Betroffenheit* zu tun, wenn lediglich der Begriff *Auswirkungen* dem Schutzgut bzw. Schutzgutsaspekt vorangestellt wird; vielmehr handelt es sich um eine einfache, triviale Operationalisierung einiger ausgewählter Schutzgüter ohne erkennbaren Nutzwert. Unter *Art der Betroffenheit* sind eher konkrete Folgen für die Schutzgüter zu verstehen wie "Absenkung des Grundwasserspiegels", "Zerschneidung von Biotopvernetzungsstrukturen", "visuelle Überprägung des Landschaftsbildes" oder "Erhöhung der Gesamtbelastung der Gesundheit der Bevölkerung durch Feinstaubbelastung in der Luft". Lediglich bei den Schutzgütern Boden und Wasser finden sich solche Betroffenheiten in Ansätzen. Dass nicht alle Schutzgüter einschließlich der Wechselwirkung erwähnt werden, ist ebenfalls als Mangel zu bewerten.

c) *Mögliche Ursachen der Umweltauswirkungen*

Unter den Ursachen werden z. B. "verwendete Techniken und eingesetzte Stoffe", "Emissionen und Belästigungen ...", "Durchführung baulicher Maßnahmen..." aufgezählt. Diese sind alleamt Wirkfaktoren des Vorhabens, die auch dort unter der Nr. 1 *Beschreibung des Vorhabens* aufzunehmen sind. Dort stehen sie auch schon zum Teil, so dass hier etliche Redundanzen vorliegen. Hier ist eine klarere Trennung und Zuordnung vorzunehmen, die Begriffe sind übergreifend zu vereinheitlichen.

Die Vermischung von Wirkfaktoren, Arten und Betroffenheiten von Schutzgütern sowie Merkmalen der Auswirkungen ist weder förderlich für das Verständnis der Regelungen, noch bildet es den fachlich-methodischen Wirkungszusammenhang „Vorhaben – Wirkfaktor – Schutzgutveränderung“ logisch ab, wie es in der Praxis der Umweltverträglichkeitsstudien und Umweltberichte üblich ist. Die vorgesehene Regelung ist ferner auch nicht mit dem Ansatz, der den Kriterien der Vorprüfung zugrunde liegt, kompatibel. Dort wird relativ konsequent und durchaus an die Sachlogik des Wirkungszusammenhangs anknüpfend in (1) Merkmale des Vorhabens, (2) Merkmale der Umwelt und (3) Merkmale der Auswirkungen differenziert.

Die UVP-Praxis dürfte sich mit der Umsetzung dieser Vorgaben aufgrund der Unklarheiten und Überschneidungen schwer tun. Eine Überarbeitung im Sinne eines Plausibilitäts- und Konsistenzchecks der Anlage 4 unter Hinzuziehung von UVP-Praktikern wird dringend empfohlen.

Quellen

Führ, M. et al. (2009): Evaluation des UVPG des Bundes. F+E-Bericht Nr. 205 16 104 des Umweltbundesamtes, UBA-Texte 03/09.

Hartlik, J. et al. (2006): Kriterien, Grundsätze und Verfahren der Einzelfallprüfung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung. UBA Forschungsbericht 202 13 129. UBA Texte 23/06. Dessau, 2006.



UVP-Gesellschaft e.V. (2014): Paderborner Erklärung – Forderungen zur Novellierung des UVP-Gesetzes. Paderborn, August 2014. Abgedruckt in: UVP-report 2/2015.

UVP-Gesellschaft e.V. (2017): Umfassende Stellungnahme zum Referentenentwurf des UVPModG als Beitrag zur Verbändeanhörung am 17. Januar 2017.