

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)