

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 (UVPMoDG-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.