

Umwelt- und Planungsrecht in Praxis und Wissenschaft

**Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)
in beschleunigten Zeiten**

Dr. Christof Sangenstedt, Berlin

Dr. Stefan Balla, Bochum

I. UVP unter Beschleunigungsdruck (1)

- UVP als Planungs- und Umsetzungsbremse für Industrieprojekte und Infrastrukturvorhaben – auch im Bereich der Energiewende und des Klimaschutzes?
- Wesentliche Gründe für die lange Dauer von Zulassungsverfahren
 - ☞ Anspruchsvolle technische Lösungen → anspruchsvolle genehmigungsrechtliche Anforderungen
 - ☞ Mangel an qualifiziertem Personal, sowohl bei den Unternehmen (technische Planung und Vorbereitung der Verfahren) als auch bei den Behörden (Durchführung der Verfahren)
 - ☞ (Über-)Komplexität des umweltbezogenen Zulassungsrechts; Nebeneinander diverser Umweltprüfinstrumente (z.B. UVP, FFH-Verträglichkeitsprüfung, spezielle artenschutzrechtliche Prüfung, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, Notwendigkeit von Fachgutachten zum Gewässerschutz, Lärmschutz, Luftschadstoffbelastungen, Geruchsbelästigungen etc.)
 - ☞ Überzogene Anforderungen verunsicherter Behörden zur Vermeidung von Verfahrensfehlern und Prüfdefiziten – Vorwirkung einer möglichen späteren verwaltungsgerichtlichen Kontrolle.

UVP unter Beschleunigungsdruck (2)

Schwerpunkte des Vortrags

- Vereinfachungs- und Beschleunigungspotentiale der UVP im Rahmen des geltenden Rechts
- Reformmöglichkeiten:
 - ⇒ funktionale Eingrenzung des Anwendungsbereichs der UVP (Beschränkung der UVP auf Vorhaben, bei deren Zulassung dieses Instrument für eine fachlich qualifizierte Umweltbewertung tatsächlich benötigt wird)
 - ⇒ Umweltprüfung in gestuften Planungs- und Zulassungsverfahren

II. Sinn und Zweck der UVP

Was leistet die UVP und was leistet sie nicht?

UVP = **u**nheimlich **v**iel **P**apier - für nichts? Oder sinnvolles Instrument zur Stärkung der Umweltbelange bei der Zulassung von Vorhaben?

- **UVP führt nicht zu neuen – strengeren – Umweltaanforderungen. Die Genehmigungsvorschriften des Umweltfachrechts werden durch die UVP nicht „aufgeladen“ und verschärft** (ständ. Rspr. des BVerwG).
- **UVP ist ein Verfahrensinstrument zur Vorbereitung von Zulassungsentscheidungen**
 - ⇒ Ermittlung, Dokumentation und Bewertung der Umweltauswirkungen eines beantragten Vorhabens nach einer bestimmten Prüfsystematik – **qualifizierte Aufbereitung des umweltbezogenen Entscheidungsmaterials – wichtig vor allem bei schwierigen und komplexen Problemlagen**
 - ⇒ Nur wenn die zu erwartenden Umweltauswirkungen eines Vorhabens nach Art, Umfang und Bedeutung zutreffend erkannt werden, können sie in der Zulassungsentscheidung angemessen berücksichtigt werden.

Es ist empirisch nachweisbar, dass Umweltbelange in Verfahren mit UVP mehr Gewicht erhalten als in Verfahren ohne UVP → **Stärkung der Umwelt durch Verfahren**

III. Möglichkeiten einer Einschränkung der UVP-Pflicht

1. Ausnahmen nach Artikel 2 Abs. 4 UVP-Richtlinie und nach der Aarhus-Konvention

- In „**Ausnahmefällen**“ kann „**ein bestimmtes Projekt**“ nach **Art. 2 Abs. 4 UVP-Richtlinie** von den Bestimmungen der Richtlinie ausgenommen werden, wenn sich die Durchführung einer UVP nachteilig auf den Zweck des Projekts auswirken würde. Die Vorschrift wird vom EuGH eng ausgelegt. Das Gericht nimmt einen Ausnahmefall bspw. dann an, wenn das Unterbleiben einer UVP unerlässlich ist, um die **Sicherheit der Energieversorgung** zu gewährleisten (Urteil vom 29.07.2019 – C 411/17 – „*Laufzeitverlängerung AKW Doel*“).
 - **Art. 6 der Aarhus-Konvention** schreibt vor, bei welchen Projekten in Zulassungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung (Bestandteil der UVP) durchgeführt werden muss. Ausnahmen sind explizit nur aus Gründen der Landesverteidigung vorgesehen. Nach **allgemeinen Völkerrechtsgrundsätzen** kann von Anforderungen internationaler Konvention aber grundsätzlich auch in Fällen eines **Staatsnotstands** abgewichen werden (aber **nicht bei selbstverschuldeter Notlage**).
- ➔ **LNG-Terminals:** zulässige Ausnahme von der UVP
- ➔ **Brückensanierungen:** Voraussetzungen eines Ausnahmefalls eher nicht gegeben

III.2. Funktionale Eingrenzung der UVP-Pflicht bei einfach gelagerten Vorhaben (1)

- Ausgangsüberlegung: Bei Projekten, bei denen keine umfänglichen, schwerwiegenden oder komplexen Umweltbetroffenheiten auftreten können und die fachgesetzlichen Umweltaanforderungen standardisiert abprüfbar sind, bedarf es zur Vorbereitung einer umweltgerechten Zulassungsentscheidung keiner UVP.
- Instrument der UVP-RL zur Umsetzung dieser Überlegung: Nach Art. 4 Abs. 2 UVP-RL wird die UVP-Pflicht bei „kleineren“ Vorhaben (sog. „Anhang II-Projekte“) anhand eines Kriterienkatalogs (Anhang III der UVP-RL) durch die Mitgliedstaaten bestimmt.
- Umsetzung in Deutschland: Bestimmung der UVP-Pflicht im Einzelfall mit Hilfe einer Vorprüfung anhand der Kriterien nach Anlage 3 UVPG.
- Der Schlüssel für eine funktional-sinnvolle Eingrenzung der UVP-Pflicht liegt in einer vernünftigen, am Sinn und Zweck der UVP orientierten Auslegung und Anwendung dieser Kriterien. Hierzu herrscht in der Praxis erhebliche Unsicherheit. Gründe:

III.2. Funktionale Eingrenzung der UVP-Pflicht bei einfach gelagerten Vorhaben (2)

- ↪ Der Kriterienkatalog ist lang und vielgestaltig (Merkmale des Vorhabens, Merkmale zur ökologischen Empfindlichkeit des Standorts, auswirkungsbezogene Merkmale)
- ↪ Die Steuerungswirkung der Kriterien ist begrenzt, weil es an Vorgaben und Handreichungen für die praktische Handhabung und Gewichtung der verschiedenen Faktoren fehlt
- ↪ Fokussierung auf einzelne Merkmale kann im Ergebnis dazu führen, dass eine UVP auch in relativ „einfachen“ Fällen benötigt wird, bei denen zu erwarten ist, dass die Umweltbelange im Zulassungsverfahren auch ohne untersetzende UVP sachgerecht abgearbeitet werden.

Beispiele:

- Wallhecken-Fall (Nds. OVG, Beschluss vom 2.8.2022 – 12 MS 88/22)
- UVP-Pflicht bei Vorhaben, die einer FFH-Verträglichkeitsprüfung bedürfen

III.2. Funktionale Eingrenzung der UVP-Pflicht bei einfach gelagerten Vorhaben (3)

- **Grenzen des funktionalen UVP-Ansatzes:** Nach ständ. Rspr. des EuGH ist der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der UVP-Pflicht begrenzt. UVP ist zwingend erforderlich, wenn von einem Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen ausgehen können. Aber auch hier fehlen nähere Hinweise des EuGH dazu, wie das Merkmal der Erheblichkeit anhand des Kriterienkatalogs nach Anhang III der UVP-RL auszufüllen ist. **Grundsätzliche Haltung des EuGH: im Zweifel pro UVP (effet utile).**
- Eine **funktionale Bestimmung der UVP-Pflicht** ist **kein taugliches Mittel**, um **Maßnahmen zur Ertüchtigung und Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur (z.B. Brückenersatzbauten) pauschal von der UVP auszunehmen**. Diese Vorhaben können mit massiven und komplexen Umweltbeeinträchtigungen (insbesondere in der Bauphase) verbunden sein, für deren Ermittlung und Bewertung eine UVP sinnvoll sein kann → Entscheidung im Einzelfall
- Empfehlenswert: enge Abstimmung mit der EU-Kommission

IV. Funktionale Eingrenzung des Untersuchungsprogramms der UVP

1. Konsistenz zwischen dem genehmigungsrechtlichen Entscheidungsprogramm und dem Prüfprogramm der UVP (1)

- Ausgangsüberlegung: Da die UVP die Zulassungsentscheidung vorbereiten soll, wäre es sinnlos, in der UVP Umweltgesichtspunkte zu untersuchen, die nach den fachgesetzlichen Umweltvorschriften nicht zulassungsrelevant sind.

§ 16 Abs. 4 Satz 1 UVPG: Inhalt und Umfang des UVP-Berichts bestimmen sich nach den Rechtsvorschriften, die für die Zulassungsentscheidung maßgebend sind.

- Zu unterscheiden ist zwischen bestimmten **Mindestangaben, die jeder UVP-Bericht enthalten muss (§ 16 Abs. 1 UVPG)**, und **weiteren Angaben (Anlage 4 UVPG)**, die der UVP-Bericht nach § 16 Abs. 4 Satz 1 UVPG **nur** enthalten muss, **wenn sie für das Vorhaben und seine Zulassung von Bedeutung sind**.
- Der Untersuchungsrahmen der UVP ist im Rahmen des sog. Scopings (§ 15 UVPG) zu konkretisieren. Dabei kann sich bei einem Abgleich mit den Genehmigungsanforderungen des Fachrechts zeigen, dass bestimmte Prüfgesichtspunkte, die im Anhang 4 UVPG genannt sind, nicht (oder nur eingeschränkt) zulassungsrelevant sind
→ keine Aufnahme in das Prüfprogramm der UVP.

IV.1. Konsistenz zwischen dem genehmigungsrechtlichen Entscheidungsprogramm und dem Prüfprogramm der UVP (2)

Praxisbeispiel 1: Umweltauswirkungen der Explosion von Gashochdruckleitungen

- Zu den in der UVP zu betrachtenden Umweltauswirkungen gehören nach § 2 Abs. 2 Satz 2 und Anlage 4 Nr. 4 UVPG auch Auswirkungen, die aufgrund der Anfälligkeit des Vorhabens für schwere Unfälle und Katastrophen zu erwarten sind, die für das Vorhaben relevant sind.
- Was heißt das konkret für das Prüfprogramm der UVP? Ist bei Gashochdruckleitungen stets anzunehmen, dass solche Unfälle auftreten können? Ist in der UVP jeweils abzuschätzen, wieviele Tote, Verletzte und sonstige Schäden an Schutzgütern der UVP im Explosionsfall zu erwarten sind?
- Damit es hier nicht zu einem Auseinanderfallen des genehmigungsrechtlichen und des UVP-rechtlichen Anforderungsprofils kommt, ist nach § 16 Abs. 4 Satz 1 UVPG die Zulassungsrelevanz dieser Frage bedeutsam.
- Nach den Vorschriften über die Zulassung von Gashochdruckleitungen gilt die erforderliche technische Sicherheit zum Schutz vor Unfällen und Störfällen als gewährleistet, wenn die Anlage nach dem Stand der Technik errichtet wird. Wenn dies der Fall ist, brauchen die Umweltfolgen einer Explosion auch in der UVP nicht betrachtet zu werden (so i.Erg. auch OVG Münster, Urteil vom 4.9.2017 – 11 D 14/14.AK-; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12.3.2020 – OVG 11 A 7.18 -).

IV.2. UVP-taugliche Ausgestaltung des Zulassungsrechts

Die Ausrichtung des Untersuchungsrahmens der UVP am umweltbezogenen Entscheidungsprogramm des Zulassungsrechts ist keine Einbahnstraße. Umgekehrt gilt: das **Zulassungsrecht muss so ausgestaltet werden, dass die UVP Wirksamkeit entfalten kann und nicht „leerläuft“**.

↳ Artikel 2 Abs. 1 UVP-RL: Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Projekte mit erheblichen Umweltauswirkungen einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen. Das kann bei einer am Zweck der RL orientierten Auslegung nur bedeuten, dass Umweltgesichtspunkte, die nach der UVP-RL Prüfgegenstand einer UVP sein sollen, genehmigungsrelevant sein müssen.

Praxisbeispiel 2: Vorsorgeanspruch der UVP (§ 3 Satz 2 UVPG) im Baugenehmigungsverfahren

Praxisbeispiel 3: globales Klima als Schutzgut der UVP (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG) – Verpflichtung der Behörden nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG, die Klimaschutzziele (Verringerung der Treibhausgasemissionen) bei ihren Planungen und Entscheidungen – d.h. auch bei Zulassungsentscheidungen – zu berücksichtigen.

s. dazu BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – („*Nordverlängerung A 14*“), Leitsatz 4 u. Rn. 78

IV.3 Effektivität und Prüfaufwand – Verbesserung der Leistungsfähigkeit der UVP durch Arbeitshilfen, Fachkonventionen und Rechtsstandards

- Die UVP ist besonders sinnvoll bei Vorhaben mit schwer abschätzbaren und komplexen Umwelteffekten (s.o.). Gerade hier stößt die UVP aber funktional an Grenzen.
- Als Verfahrensinstrument ist die **UVP nicht darauf angelegt, eigene Grundlagenforschung auf fachlich ungeklärten Gebieten anzustellen**, sondern sie kann nur **auf vorhandenen Erkenntnissen aufbauen, die mit zumutbarem Aufwand beschafft werden können**.

§ 16 Abs. 5 Satz 1 und 2 UVPG: Der UVP-Bericht muss den gegenwärtigen Wissensstand und gegenwärtige Prüfmethoden berücksichtigen. Er muss die Angaben enthalten, die der Vorhabenträger mit zumutbarem Aufwand ermitteln kann.

Praxisbeispiel 4: Auswirkungen von Offshore-Windenergieanlagen auf Schweinswale

Praxisbeispiel 5: Lebenszyklusbetrachtungen bei der Ermittlung der Treibhausgasemissionen von Infrastrukturprojekten

- ➔ **Stärkung der UVP durch Entwicklung praxisperechter Arbeitshilfen, Fachkonventionen und rechtlicher Standards auf untergesetzlicher Ebene**

V. Effektivere Öffentlichkeitsbeteiligung in Verfahren mit UVP

1. Öffentlichkeitsbeteiligung als Bremsklotz der „neuen Deutschlandgeschwindigkeit“?

Öffentlichkeitsbeteiligung führt i.d.R. zur Verlängerung von Genehmigungsverfahren



Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. Verkürzung von Einwendungsfristen) führen dazu, dass die Beteiligung für die Betroffenen praktisch undurchführbar oder unattraktiv wird

- ➔ Verlagerung des Konflikts vor die Verwaltungsgerichte
- ➔ Der mögliche Zeitgewinn beim Genehmigungsverfahren kann durch nachfolgende verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzungen aufgezehrt oder sogar überkompensiert werden

V.2 Verstärkte Nutzung elektronischer Beteiligungsformate

1. Ausbau der zentralen Internetportale (§ 20 UVPG)

- In die Internetportale werden bisher nur UVP-Unterlagen, aber keine anderen Unterlagen eingestellt, die der Öffentlichkeit im Genehmigungsverfahren zugänglich gemacht werden müssen. Wer sich umfassend informieren möchte, muss unterschiedliche Informationsquellen aufsuchen. Das ist unnötig kompliziert, ineffektiv und systemwidrig.
- Lösung: **Umbau der zentralen Internetportale zu integrierten Zulassungsportalen**, Schaffung einer Eingabemöglichkeit zur Erhebung von Einwendungen über das Portal.

2. Etablierung eines Primats der elektronischen Beteiligung

Ziel: Weitgehende Abschaffung des bisherigen Nebeneinanders von Internet-Nutzung und traditionellem „Papierverfahren“. Auslegung in Papierform nur, soweit sich Dokumente auf elektronischem Weg nur schwer abbilden und erfassen lassen (z.B. umfangreiche Kartenwerke).

3. **Aufgabe bürokratischer Erfordernisse bei der elektronischen Beteiligung** (z.B. Notwendigkeit einer elektronischen Signatur oder eines anderen Identifizierungsverfahrens)

(Vertiefend und mit weiteren Vorschlägen: Sangenstedt, ZUR 2023, 579 ff.)