

**Herbsttagung der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht
im Deutschen Anwaltverein
Landesgruppe Nordrhein-Westfalen
am 23. September 2016**

**Die Novellen zum
Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
und zum UVPG**

MinRat Dr. Christof Sangenstedt, BMUB

Anlass der UmwRG-Novelle

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, BR-Drs. 422/16, BT-Drs. 18/9562

- **Umsetzung des EuGH-Urteils vom 15. Oktober 2015 in der Rs. C-137/14 □ Vermeidung eines Zwangsgeldverfahrens**
- **Umsetzung des Compliance-Beschlusses V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur Aarhus-Konvention vom 2. Juli 2014 □ Vermeidung einer erneuten (verschärften) Feststellung völkerrechtswidrigen Verhaltens durch die 6. Aarhus-VSK 2017**

Überblick über das parlamentarische Verfahren

- **8.9.2016:** 1.Lesung Bundestag
- **36 KW:** Beratung in den Bundesrats-Ausschüssen
- **23.09.2016:** 1. Durchgang Bundesrat (Plenum)
- **26.09.2016:** Sachverständigen-Anhörung im BT-AfUB
- **21.10.2016:** 2./3.Lesung Bundestag
- **25.11.2016:** 2. Durchgang BR

Gesetz ist zustimmungsbedürftig !

Beschränkung der Rügebefugnis anerkannter Umweltvereinigungen auf „Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen“ (§ 2 Abs. 2 u. 5 UmwRG)

- Beanstandet durch **Aarhus Compliance-Beschluss V/9h** - aber nur für den Bereich von Artikel 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention.
- **1 : 1 – Umsetzung des Beschlusses:**
 - Streichung des Kriteriums bei Umweltverbandsklagen gegen Zulassungsentscheidungen für UVP-pflichtige Vorhaben und Industrieanlagen**
 - andere Umweltverbandsklagen: Rügebefugnis nur bei Verletzung „umweltbezogener“ Vorschriften (so auch Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention)**

Anwendungsbereich der Umweltverbandsklage

- Aarhus **Compliance-Beschluss V/9h: Art. 9 Abs. 3 der Konvention in DEU nicht hinreichend umgesetzt. Rechtsbehelfsmöglichkeiten müssen gegen Verletzungen aller umweltbezogenen Vorschriften bestehen.**
- **Umsetzungskonzeption – Grundsatz: verbandsklagefähig sollen künftig auch sein**
 - **SUP-pflichtige Pläne und Programme**
 - **bislang nicht erfasste Zulassungsentscheidungen**
 - **Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung anderer nach UmwRG klagefähiger Entscheidungen**

Erweiterte Umweltverbandsklage – Sonderregelungen für Rechtsbehelfe gegen Pläne und Programme

- **Keine Umweltverbandsklage gegen Pläne und Programme, die durch Gesetz angenommen werden**
- **Weitere Ausnahmen:**
 - Raumordnungspläne, die Flächen für Windenergienutzung oder Abbau von Rohstoffen ausweisen**
 - Verkehrswegeplanung auf Bundesebene**
 - bestehende Sonderregelungen über Rechtsschutz (z.B. gegen Entscheidungen in vorgelagerten Verfahren) bleiben erhalten**
- **Erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG**

Präklusion von Einwendungen im Rechtsbehelfsverfahren (1)

- **Beanstandet durch EuGH-Urteil vom 15.10.2015 (Rs. C-137/14) – aber nur bei Rechtsbehelfen gegen Zulassungsentscheidungen nach UVP-RL und IE-RL**
- **1 : 1 – Umsetzung des Urteils:**
 - Wegfall der Präklusion nur bei den o.g. Zulassungsentscheidungen**
 - dagegen Präklusion bei Rechtsbehelfen gegen Pläne und Programme**
- **Erstmaliges Vorbringen im Rechtsbehelfsverfahren kann nach EuGH nur zurückgewiesen werden, wenn Vorgehen missbräuchlich oder unredlich (wörtliche Übernahme im Gesetzentwurf, keine Regelbeispiele)**

Präklusion von Einwendungen im Rechtsbehelfsverfahren (2)

- **Missbrauchsklausel ist eng auszulegende Ausnahme - Nichtbeteiligung am Zulassungsverfahren ist kein Missbrauch**
- **Formelle Präklusion (= Ausschluss verspäteter Einwendungen im Genehmigungsverfahren) bleibt vom Urteil unberührt und soll mit Wirkung für das Genehmigungsverfahren beibehalten werden aber keine Ausschlusswirkung für späteres Rechtsbehelfsverfahren**
- **„Attraktivität“ des Genehmigungsverfahrens für Einwender soll durch Verlängerung der Einwendungsfristen gestärkt werden (aber nicht > als Stellungnahmefrist beteiligter Behörden)**

Einführung einer Regelung zur Heilung materieller Fehler (§ 7 Abs. 5 UmwRG-E)

- **Ausgleich für die Erweiterung der Klagemöglichkeit**
- **Verletzung materieller Rechtsvorschriften führt nur dann zur Aufhebung der Zulassungsentscheidung, wenn sie nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann.**
- **Anlehnung an den Wortlaut des § 75 Abs. 1 VwVfG – Orientierung an der dazu ergangenen „Heilungsrechtsprechung“ der Verwaltungsgerichte.**
- **Für Verfahrensfehler bestehen bereits „Heilungsvorschriften“ in § 4 UmwRG**

Anlass der UVPG-Novelle

1. Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU

- wenige grundlegende, aber zahlreiche Änderungen im Detail
- Umsetzung bis 16. Mai 2017

2. Bereinigung des UVPG

- Geänderter Aufbau des Gesetzes
- Vereinfachung unnötig komplizierter Regelungen
- Präzisierung unbestimmter/mehrdeutiger Vorschriften
- Aktualisierung überholter Bestimmungen, Anpassung an die aktuelle Rechtsprechung

Änderungen bei der UVP-Vorprüfung

- Zur **Vorbereitung der Vorprüfung** hat der **Vorhabenträger** bestimmte **Angaben** (zum Vorhaben, zum Standort, zu möglichen erheblichen Umweltauswirkungen) **beizubringen** **□ neue Anlage des UVPG**
- **Erweiterung des** **⇒ Kriterienkatalogs** für die **Vorprüfung** **□ Anpassung der Anlage 2 des UVPG**
- **Regelung der Vorprüfdauer:**
 - ⇒ Richtlinie: bis zu 90 Tage + Möglichkeit zur Verlängerung
 - ⇒ **künftige Regelung im UVPG: bis zu 6 Wochen + Verlängerungsmöglichkeit um weitere 3 Wochen**

Schutzgüter

- **Ergänzungen/Konkretisierungen** bei den **Schutzgütern** (Fläche/Flächenverbrauch; Klimawandel; Anfälligkeit des Projekts für schwere Unfälle u. Katastrophen
 - vorwiegend Klarstellungen, keine gravierenden sachlichen Änderungen gegenüber der UVP-Praxis in Deutschland
- neu: Klimawandel ist unter zwei Gesichtspunkten zu prüfen:
 - ⇒ Beitrag des Vorhabens zum Klimawandel (?)
 - ⇒ Umweltauswirkungen aufgrund Anfälligkeit des Vorhabens für bestimmte Folgen des Klimawandels (z.B. verstärkte Hochwassergefahr)

UVP-Bericht des Vorhabenträgers

- Neue **Begrifflichkeit** („UVP-Bericht“ statt „Unterlagen des Vorhabenträgers“)
- **konkretere und detailtiefere Vorgaben** der Richtlinie
- **Struktur:** Unterscheidung zwischen **Basisinformationen** (muss jeder UVP-Bericht enthalten) und **ergänzenden/konkretisierenden Aspekten** (Aufnahme nur, wenn im konkreten Fall vorhabenrelevant)
- **Übernahme in das UVPG (Basisinformationen im Regelungsteil + umfassende neue Anlage zum UVP-Bericht)**

Alternativenprüfung und „Prognose Null - Fall“

- „Beschreibung der **vom Projektträger untersuchten vernünftigen Alternativen**“ – andere Formulierung, aber grundsätzlich Beibehaltung des bisherigen Ansatzes **□ Anpassung der Formulierung im UVPG**
- Neu: Beschreibung des aktuellen Umweltzustands und **Übersicht über voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Projekts □ Übernahme in neue Anlage zum UVP-Bericht (keine Basisinformation)**

Öffentlichkeitsbeteiligung

- Informationen sind der Öffentlichkeit **generell** (bisher optional) auch **elektronisch zugänglich zu machen**
 - entspricht geltender Rechtslage nach § 27a VwVfG, aber **neu für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen**
- dazu Einrichtung eines **zentralen Portals oder einfach zugänglicher Zugangspunkte** „auf der angemessenen Verwaltungsebene“
 - **Schaffung zentraler Internetportale des Bundes und der Länder (rechtliche Regelung und tatsächliche Einrichtung)**

Konsequenzen der UVP für Zulassung und Durchführung des Vorhabens

Verhältnis UVP – Genehmigungsrecht bleibt im Grundsatz unverändert:

⇒ Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP bei der Zulassung des Vorhabens

Neuerungen der Richtlinie

- (1) formale Anforderungen an den Zulassungsbescheid**
– sichtbar machen, wie Ergebnisse der UVP in der Zulassungsentscheidung berücksichtigt worden sind
- (2) Anforderungen an die Durchführung des Vorhabens:**
Maßnahmen zur wirksamen **Eindämmung und Überwachung der erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen** ergreifen

Notwendige Elemente des Zulassungsbescheids

- Ergebnis der UVP (begründete Bewertung)
- Umweltauflagen
- Maßnahmen zur Vermeidung, zur Verringerung, zum Ausgleich und zur Überwachung erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen (Monitoring)
- bei ablehnender Entscheidung: wesentliche Gründe für Nichterteilung der Genehmigung
- entspricht dem Standard in DEU (vgl. z.B. § 21 der 9. BImSchV)
- Umsetzung: formale Aufnahme in das UVPG?

Anforderungen an die Durchführung des Vorhabens

- **Sicherstellen, dass die vorgesehenen Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen vom Vorhabenträger durchgeführt werden**
- **Festlegung geeigneter Verfahren zur Überwachung der erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen:**
 - ◇ **Parameter und Dauer der Überwachung müssen projektangemessen sein**
 - ◇ **geeignete bestehende Überwachungsmechanismen können genutzt werden**
- **Umsetzung: Aufnahme einer entsprechenden allgemeinen Regelung in das UVPG?**

Bereinigung des UVPG (unabhängig von der neuen UVP-Richtlinie)

Schwerpunkte:

- (1) Neufassung der Vorschriften über die UVP-Pflicht (§§ 3a ff UVPG), insbesondere Kumulation**
- (2) Überarbeitung der Vorschriften zur grenzüberschreitenden Umweltprüfung**

Problemlage bei den bestehenden Vorschriften über die UVP-Pflicht (§§ 3a ff UVPG)

- Regelungen sind **kompliziert, schwer verständlich und wenig vollzugsfreundlich** □ keine „gute Gesetzgebung“, **Rechtslage unklar und unsicher**
- Gründe für die genannten Mängel:
 - ◇ politisch umstrittene Materie
 - ◇ Verständigung auf „Formelkompromisse“
 - ◇ Fehler bei der UVP wurden in Kauf genommen, da praktisch weitgehend folgenlos (fehlende Justiziabilität)
- Seit Ende 2006 Änderung der Rechtslage: **Unterbleiben einer notwendigen UVP wird gerichtlich effektiv überprüfbar** und führt zur **Aufhebung der Genehmigung** (§ 4 UmwRG)

Die neue UVP-Rechtsprechung

- Verstärkte Befassung der Gerichte und „neue Juristengeneration“ sorgen für „frischen Wind“ bei der UVP
- „Kreativer“ Umgang mit Defiziten der UVP-Vorschriften durch Ausschöpfung bestehender Auslegungsmöglichkeiten (z.B. Rückgriff auf Regelungszweck, europarechtliche Vorgaben u. Urteile des EuGH)
- Schließung „planwidriger Regelungslücken“ durch Analogiebildung (Beispiel: aktuelle Rechtsprechung des BVerwG zur nachträglichen Kumulation)
 - Das „Ob“ und die Reichweite einer UVP-Pflicht wird derzeit maßgeblich von den Gerichten bestimmt
 - Rückkehr des Gesetzgebers in die Verantwortung

Beispiel Kumulation (1)

- 1. Kumulationsregelung ist EU-rechtlich unverzichtbar** („Irland-Urteil“ des EuGH: Hängt UVP-Pflicht von der Größe eines Vorhabens ab, darf das **Regelungsziel nicht durch Aufsplitterung von Projekten umgangen** werden)
 - Kumulierende Vorhaben sind **für die Frage der UVP-Pflicht wie ein Vorhaben zu betrachten**
- 2. Voraussetzungen der Kumulation:**
 - Gleichartige Vorhaben (wie bisher)
 - Auch bei Vorhaben unterschiedlicher Träger (wie bisher)
 - Keine Beschränkung auf Vorhaben, die parallel zugelassen werden („Gleichzeitigkeit“), Einführung einer **nachträglichen Kumulation** (neu, so auch BVerwG)

Beispiel Kumulation (2)

- **Enger räumlicher Zusammenhang**
- setzt gemeinsamen Einwirkungsbereich voraus, d.h. Überlagerung der Umweltauswirkungen (so auch BVerwG)
- Zusätzlich **enger funktionaler Zusammenhang**: kein beziehungsloses, quasi „zufälliges“ Nebeneinander von Vorhaben, sondern planvolles und koordiniertes Vorgehen der Vorhabenträger, z.B. durch Ineinandergreifen betrieblicher Abläufe oder gemeinsame betriebliche oder bauliche Einrichtungen (so auch BVerwG)

Beispiel Kumulation (3)

Wer führt bei der nachträglichen Kumulation die UVP durch?

- **Grundsatz: zuständig ist der Träger des hinzutretenden Vorhabens.** In der UVP sind die Umweltauswirkungen des kumulierenden früheren Vorhabens als Vorbelastung zu berücksichtigen.
- **Ausnahme: das frühere Vorhaben** befindet sich im Zeitpunkt der Antragstellung für das hinzutretende Vorhaben selbst **noch im Genehmigungsverfahren** und die **Antragsunterlagen** für das frühere Vorhaben sind **noch nicht vollständig eingereicht** □ **UVP** für beide Vorhaben – aber: Vorhabenträger können gemeinsamen UVP-Bericht vorlegen.

Abstimmungs- und Verfahrensstand

- Neben Änderungen des UVPG sind **Anpassungen weiterer Gesetze und Verordnungen** erforderlich (z.B. BBergG/UVP-V Bergbau, 9. BImSchV)
- Änderungsbedarf auch im Landesrecht
- Vorentwürfe wurden im Rahmen eines **Planspiels** erprobt
- **Zeitplanung:**
 - derzeit Ressortabstimmung
 - Beginn des parlamentarischen Gesetzgebungs-Verfahrens noch 2016
 - Abschluss Frühjahr 2017

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !

christof.sangenstedt@bmub.bund.de