
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung

Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) setzt das europarechtlich vorgeschriebene Verfahren zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen tausender größerer Industrieanlagen und Infrastruktureinrichtungen um.¹ Die von ihm bestimmten Verfahren zu Screening, Scoping, Umweltbericht und Öffentlichkeitsbeteiligungen verursachen einen hohen finanziellen und zeitlichen Aufwand für Unternehmen und Planungsbehörden. Die Dauer des Verfahrens kann besonders bei Großprojekten Jahre in Anspruch nehmen und die Kosten übersteigen in manchen Fällen mehrere Millionen Euro.² Auch für kleinere Vorhaben bedeuten etwa die zahlreichen Vorprüfungen Verzögerungen und bürokratischen Aufwand. Für die betroffenen Industrieunternehmen, Infrastrukturbetreiber, Unternehmen der Ver- und Entsorgung aus Energie-, Wasser- und Kreislaufwirtschaft sowie Bau- und Handelsunternehmen nimmt die UVPG deshalb direkt Einfluss auf Kostenbelastung und Sicherheit von Investitionen. Da ein großer Teil der Wirtschaft auf die Nutzung leistungsfähiger Infrastruktureinrichtungen angewiesen ist, betrifft das Gesetz und seine Tendenz, Verfahren komplexer, teurer aufwendiger und unkalkulierbarer zu machen, die gesamte Wirtschaft.

Die Relevanz des UVPG ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gewachsen. Da bei Unterbleiben einer UVP oder Fehlern bei ihrer Durchführung die Aufhebung der Zulassung für ein Vorhaben verlangt werden kann (§ 4 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), verursachen die Verfahrensvorschriften im UVPG zunehmend Rechtsunsicherheiten für Investitionsentscheidungen. Die zukünftige Einschränkung der Präklusionsregelung im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz wird diesen Trend verstärken.

Die Bundesregierung hat erkannt, dass die bestehenden Regelungen des UVPG in ihrer derzeitigen Form zu Rechtsunsicherheit und hohem bürokratischem Aufwand führen. In ihrem Arbeitsprogramm zur besseren Rechtsetzung hat sie sich deshalb zum Ziel gesetzt, die notwendige Umsetzung der

¹ Eine genaue Zahl der vom UVPG betroffenen Vorhaben in Deutschland konnte in der kurzen Zeit nicht ermittelt werden. Aus Zahlen des Jahres 2005 wurden zwischen 725 und 950 UVP geschätzt (UBA 2006). Die Zahl der Vorprüfungen lag durchschnittlich etwa dreimal so hoch. Aufgrund des Ausbaus Erneuerbarer Energien, industriellem Wachstum und der Zunahme von Infrastrukturvorhaben, rechnen wir heute mit einer deutlich höheren Zahl.

² Einzelne Rückmeldungen von Unternehmen beschrieben im Jahr 2011 Belastungen zwischen 10.000 und 600.000 Euro. Darunter fanden sich keine großen Infrastrukturprojekte. Insbesondere Prüfungen von Auswirkungen der Projekte auf Natur und Artenschutz nahmen dabei Zeiträume von über einem Jahr in Anspruch.

europäischen UVP-Richtlinie zu nutzen, um das UVPG „gleichzeitig umfassend zu überarbeiten und die darin enthaltenen Vorschriften einfacher, verständlicher und klarer zu fassen. Dabei will die Bundesregierung auch [...] den Erfüllungsaufwand reduzieren und die Rechtsetzungsprozesse vereinfachen.“³ Dieses Ziel erfüllt der vorliegende Gesetzesentwurf nach unserer ersten Einschätzung nur teilweise.

Der Gesetzesentwurf überarbeitet das UVPG umfassend, verbessert dabei die Anwendbarkeit für Unternehmen und passt sie der europäischen Rechtsetzung und Rechtsprechung an. Darüber hinaus kann die vorgesehene Fristenregelung in der Vorprüfung die Dauer der Verfahren beschleunigen. Dies kann zu mehr Rechtssicherheit bei Investitionen führen und den Aufwand für Unternehmen mindern.

Diesen punktuellen Erleichterungen stehen jedoch deutliche Mehrbelastungen gegenüber. Insbesondere die vorgesehenen Regelungen zur Kumulation und Änderung von Vorhaben wird die Zahl der Verfahren in dieser Form voraussichtlich ausweiten. Die erweiterten Anforderungen an Vorprüfungen, UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung werden Kosten und Dauer der Verfahren erhöhen. In Teilen wird dieser Mehraufwand von der UVP-Richtlinie oder der Rechtsprechung des EuGH vorgegeben. Das Bundesumweltministerium (BMUB) nutzt den gegebenen Spielraum des europäischen Rechts jedoch - entgegen früherer Ankündigungen - kaum, um an anderer Stelle mögliche Erleichterungen einzuführen. Eine Nettoentlastung von Unternehmen, wie sie das BMUB nach Verrechnung der Be- und Entlastungen des Gesetzesentwurfs ermittelt, können wir deshalb nicht feststellen. Durch die steigende Zahl der Verfahren und deren zunehmenden Aufwand gehen wir in der vorliegenden Form von Zusatzbelastungen aus, sollte das Gesetz in seiner derzeitigen Form beschlossen werden.

Vor dem Hintergrund der enormen Bedeutung des Gesetzes für die Wirtschaft und der schwierigen Aufgabe, das Gesetz sowohl der europäischen UVP-Richtlinie und Rechtsprechung anzupassen als auch für die Anwendung in Deutschland zu erleichtern, ist aus Sicht des DIHK eine umfassende Einbindung der Wirtschaft notwendig. Dies erfolgt in der nun ausliegenden Verbändeanhörung nicht ausreichend. Die Kommentierung eines Gesetzesentwurfs von 144 Seiten über die Weihnachts- und Neujahrszeit in 15 Werktagen ist betroffenen Unternehmen nicht oder nur oberflächlich möglich. Für das weitere Verfahren sollte das BMUB eine erneute deutlich umfangreichere Konsultation der Wirtschaft vornehmen, in der auch Möglichkeiten zur Erleichterung der Verfahren erörtert werden können.

³ Bundesregierung (2016): Bessere Rechtsetzung 2015: Mehr Entlastung. Mehr Transparenz. Mehr Zeit für das Wesentliche.

Zu Regelungsvorhaben im Einzelnen

§ 7 Vorprüfung bei Neuvorhaben

Das BMUB passt die Regelungen zur Vorprüfung den europäischen Anforderungen der UVP-Richtlinie an. Dabei werden die Prüfungsinhalte in Anlage 2 entsprechend den Vorgaben der UVP-Richtlinie (Anhang III und II.A) erweitert, eine sechs Wochen, im Ausnahmefall neun Wochen betragende Frist zur Prüfung durch die Behörde eingeführt und Vorhabenträgern die Möglichkeit eingeräumt, erstmals eine UVP statt einer vorherigen Vorprüfung zu beantragen. Die den Behörden vorgegebene Frist fällt dabei kürzer als die europäischen Vorgaben (90 Tage, begründete Ausnahme) aus.

Die durch die UVP-Richtlinie bedingten erweiterten Anforderungen an die Vorprüfung nach § 7 Abs. 1 und 2 werden in Verbindung mit den Anlagen einen deutlichen Mehraufwand für Unternehmen verursachen, die in ihrer Mehrheit bisher zu keiner UVP führen. Diese Ausweitung der Inhalte der Vorprüfung ist europarechtlich zwar vorgegeben, den Mitgliedstaaten steht es jedoch frei, Vorprüfung oder Schwellenwerte zur Festlegung der UVP-Pflicht zu wählen. Das BMUB hat den Spielraum der EU-Richtlinie dabei nicht genutzt, um Vorhaben von der Vorprüfungspflicht zu befreien. In diesem Zusammenhang ist auf die Evaluation des Umweltbundesamtes (UBA) zum UVPG von 2009 zu verweisen. Das UBA kommt zu dem Ergebnis, dass der Anteil der UVP-Vorprüfungen mit negativem Ergebnis (keine UVP-Pflicht) an den insgesamt einer Vorprüfung unterzogenen Vorhaben in den untersuchten Regionen sehr hoch ist (90 % in Bayern, 84 % in Bremen).⁴ Der DIHK regt deshalb an, im Rahmen der UVPG-Novelle § 7 und Anlage 1 auf mögliche Erleichterungen hin zu prüfen.

Eine Möglichkeit zur Entlastung von Behörden und Vorhabenträgern wäre es, Vorhaben an EMAS-registrierten Standorten, für die bislang eine Vorprüfung vorgesehen ist (in Anlage 1 Spalte 2 mit den Buchstaben „A“ oder „S“ gekennzeichnet), auf Antrag des Vorhabenträgers von der UVP-Pflicht zu befreien. EMAS erfüllt als ein öffentlich-rechtlich verankertes Managementsystem mit seinen Anforderungen an Rechtskonformität, Dokumentation und Bewertung von Umweltauswirkungen, Transparenz und kontinuierlicher Verbesserung der Umweltleistung die Ziele der UVP-Richtlinie vollumfänglich, geht teilweise sogar darüber hinaus. Die Verfahrenserleichterung wäre eine gute Möglichkeit, die Nutzung von EMAS in Unternehmen anzuregen. Dies entspricht den Zielen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (2016), in der EMAS Indikator für nachhaltige Produktion ist.

⁴ Vgl. UBA (2009), Seite 55. Link:

<https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3738.pdf>

In § 7 Abs. 3 führt der Referentenentwurf die Möglichkeit eines Antrags auf sofortige UVP für Vorhaben ein, für die eine Vorprüfung vorgesehen ist. Dies bietet Vorhabenträgern die Möglichkeit, die Vorprüfung durch einen Antrag zu überspringen, wenn sie ohnehin von einer Feststellung auf UVP ausgehen. Dies kann bestimmte Verfahren beschleunigen und wird vom DIHK deshalb unterstützt.

Auch die in § 7 Abs. 6 eingeführte Frist von sechs Wochen, innerhalb derer die Behörden über die Pflicht zur UVP entscheiden müssen, kann die bisherigen Verfahren der Vorprüfungen beschleunigen. Verzögerungen bei der Prüfung der Behörden werden von Unternehmen häufig als Grund für lange Verfahren genannt.⁵ Bei der großen Mehrheit der Vorprüfungen handelt es sich um kleinere und vergleichbare Vorhaben. Sie können von Behörden überschlüssig geprüft und entsprechend schnell bearbeitet werden. Nur in Ausnahmefällen erfordern komplexere Vorhaben eine längere Prüfung. Deshalb bewertet der DIHK die sechs Wochen Frist für die überschlüssigen Prüfungen als angemessen. Eine Frist von fast drei Monaten, wie nach UVP-Richtlinie maximal möglich wäre, erscheint dagegen nur für außergewöhnlich komplexe Vorhaben verhältnismäßig.

Erweiterte Ausnahmemöglichkeiten von der Befristung der Festlegung können die Dauer der Verfahren dagegen deutlich verzögern. Unternehmen berichten vermehrt von einer extensiven Auslegung vergleichbarer Regelungen im Immissionsschutzrecht (bspw. § 10 Abs. 6a BImSchG). Ausnahmen sollten Behörden für diese in der Regel kleineren Vorhaben deshalb nur zeitlich beschränkt nutzen können. Nach Vorbild des § 10 Abs. 6a BImSchG könnte dies beispielsweise auf Gründe „der [außergewöhnlichen] Schwierigkeit der Prüfung oder aus Gründen, die dem Antragsteller zuzurechnen sind,“ beschränkt werden. Um ein Ausnutzen der Ausnahmen zu vermeiden, sollten wiederholte Verlängerungen der Frist ausgeschlossen werden. Damit sich Unternehmen auf die Verlängerung der Entscheidung einstellen können, sollte sie ihnen zudem rechtzeitig (z. B. zwei Wochen vor Ende der Frist) transparent gemacht werden. Hierfür sieht die UVP-Richtlinie etwa eine schriftliche Begründung vor.

§ 9 UVP-Pflicht bei Änderungsvorhaben

Nach dem Referentenentwurf sollen Änderungen und Erweiterungen von Vorhaben zukünftig der Pflicht zur UVP oder Vorprüfung unterliegen, wenn für das Grundvorhaben bisher keine UVP erstellt worden ist. Die Begriffe Änderung und Erweiterung bleiben dabei weitgehend unbestimmt. Ob Vorhaben weiterhin ausgenommen bleiben sollen, zu deren Errichtung noch keine UVP-Pflicht bestand, ist sich die Bundesregierung zudem noch uneins.

⁵ Ergebnisse aus einer Kurzumfrage des DIHK zur Novellierung der UVP-Richtlinie im Jahr 2011.

Aus dieser Unbestimmtheit können erhebliche Zusatzbelastungen für Unternehmen älterer Vorhaben entstehen. Schon kleine Änderung oder Erweiterungen an großen Einrichtungen könnten eine Überprüfungspflicht auslösen. Dies kann die Zahl der UVP in Deutschland erheblich erhöhen. Um eine UVP zu vermeiden, könnten viele Unternehmen vor der Änderung oder Erweiterung ihrer bestehenden Anlagen Abstand nehmen. Die Begriffsbestimmung der Änderungen und Erweiterung in § 2 UVPG-E sollte deshalb zumindest so überarbeitet werden, dass nur wesentliche oder erhebliche Änderungen von den Regelungen im § 9 UVPG betroffen sind. Dies kann beispielsweise in Anlehnung an das Fachrecht oder durch Bagatellschwellen erfolgen.

§ 10 bis § 12 Kumulationsregelung

Das BMUB überarbeitet die Regelungen zur Kumulation ausgehend von der geänderten UVP-Richtlinie und der Rechtsprechung von EuGH und BVerwG. Diese Regelungen sind für die Wirtschaft besonders relevant, da sie maßgeblich Zahl und Umfang der zukünftigen Verfahren unter dem UVPG bestimmen. In der Vergangenheit haben die schwer verständlichen Vorgaben der Kumulation zu großen Unsicherheiten und zahlreichen Gerichtsverfahren geführt. Da durch die Kumulation Vorhaben unterschiedlicher Vorhabenträger zusammengefasst werden können, ist mit ihnen zudem ein erheblicher Koordinationsaufwand verbunden. Deshalb unterstützt der DIHK das Ziel, die Anwendbarkeit der Kumulation in der Praxis zu vereinfachen. Gleichzeitig sollte dabei vermieden werden, die Anzahl der dadurch ausgelösten Vorprüfungen und UVP zu erhöhen.

Der Referentenentwurf definiert in § 10 Abs. 3 nicht, was unter „Vorhaben derselben Art“ zu verstehen ist. In der Begründung fasst das BMUB diesen Begriff sehr weit. Hiernach sollen auch Vorhaben „unterschiedlicher Sachgebietsnummern“ verstanden werden, die sich durch eine „vergleichbare technische oder bauliche Beschaffenheit“ und „addierbare Umweltauswirkung“ (Maßeinheiten) auszeichnen. Auch den räumlichen und funktionalen Zusammenhang der Vorhaben, die zusammen die Bedingung einer Kumulation stellen, wird weit gefasst. Der räumliche Zusammenhang soll auf sich überschneidende Einwirkungsbereiche abstellen. Ein funktionaler Zusammenhang entstehe dagegen „insbesondere“ (d. h. nicht ausschließlich) bei baulich oder betrieblich verbundenen Einrichtungen.

Diese weite Vorgabe zur Kumulation würde Unternehmen auch in Zukunft vor erhebliche Schwierigkeiten stellen. Die nur exemplarische Aufführung der verbundenen Einheiten kann zu zahlreichen neuen Auseinandersetzungen über die Auslegung der Kumulation mit Behörden und Dritten führen. Beispiele sind Vorhaben wie Grundwasserentnahmen oder Feuerungsanlagen, deren Auswirkungen (Luftschadstoffe oder Grundwasserentnahmen) sich überschneiden. Hierdurch könnte für verschiedene kleine Bauvorhaben oder Feuerungsanlagen, die weder baulich noch technisch verbun-

den sind, regelmäßig eine Vorprüfung und ggf. sogar UVP-Pflicht ausgelöst werden. Die technische und bauliche Verbundenheit sollte deshalb eine klare Abgrenzung zulassen und das Wort „insbesondere“ gestrichen werden.

Das UVPG sollte zudem deutlich zwischen der Anwendung der Kumulation zur Bestimmung der Pflicht einer Vorprüfung oder UVP und der Darstellung des Zusammenwirkens von Vorhaben nach Anlage 3 1.2 und 3.6 (bisher Anlage 2) differenzieren. Letztere fasst die Umweltauswirkungen verschiedener Vorhaben zusammen, um sie entsprechend der vorherrschenden Bedingungen am Standort im Rahmen der überschlägigen Prüfung der Behörde beurteilen zu können. Hier sollte das BMUB eine entsprechende Klarstellung im Gesetzestext prüfen.

Die §§ 11 und 12 unterscheiden auf fast drei Seiten allein den Fall, dass ein neues Vorhaben zu einem bestehenden oder sich im Zulassungsverfahren befindenden Vorhaben hinzukommt. Je nach Fallkonstellation kann dies eine Vorprüfungs- oder UVP-Pflicht zusammen mit dem bestehenden Vorhaben auslösen. Teilweise gleichen sich dabei die Ausführungen (beispielsweise in § 11 Abs 2 und § 12 Abs 1). Das BMUB sollte deshalb prüfen, ob eine verständlichere Form der Regelung gefunden werden kann. Nach unserer ersten Einschätzung spricht nichts dagegen, die beiden Pflichten – Einzelprüfung des hinzutretenden Vorhabens und Kumulation von bestehendem mit neuem Vorhaben – mit einer Aufzählungen der jeweils auslösenden Fallkonstellationen aufzuführen.

Ausnahme bestehender Anlagen und Infrastruktur (§ 9 Abs. 4, § 10 Abs. 6, § 11 Abs. 5, § 12 Abs. 5)

Das BMUB gibt an, dass sich die Bundesregierung bei den Regelungen zur Kumulation oder Änderung noch nicht über die Ausnahme älterer Vorhaben einig sei. Der DIHK unterstützt die Herausnahme der Altfälle, für die keine Pflicht zur UVP bestand. Anderenfalls wäre mit einem drastischen Anstieg der Verfahren in Deutschland zu rechnen.

Die Zahl der in Deutschland existierenden Anlagen und Einrichtungen (z.B. Wasser- und Energieinfrastruktur, Fernstraßen, Industriekomplexe), für die bisher keine UVP durchgeführt wurde, dürfte die jährlich hinzukommenden Vorhaben um ein Vielfaches übersteigen. Die Anwendung der Regelungen zur Änderung oder Kumulation auf diese Altvorhaben würde deshalb eine Vervielfachung der derzeitigen Vorprüfungs- bzw. UVP-Pflichten auslösen. Die betroffenen neuen Änderungs- oder Erweiterungsvorhaben würden erheblich verzögert oder aufgrund des zu hohen Prüfaufwandes unwirtschaftlich werden.

§§ 19 und 20 Art und Umfang der Offenlegung

Das BMUB wählt in §§ 19 und 20 in Verbindung mit § 10 der 9. BImSchV sehr weitgehende und unbestimmte Vorgaben zur Offenlegung von Unterlagen. Die UVP Richtlinie fordert, „entschlüssigte Informationen“ elektronisch zugänglich zu machen. Die „entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen“ in § 19 Abs. 2 und Antragsunterlagen in § 10 der 9. BImSchV gehen deutlich darüber hinaus. Mit der Formulierung „zumindest folgende Unterlagen“ eröffnet das BMUB zudem Bundesländern oder Verwaltungen die Möglichkeit, weitergehende Vorgaben zu erlassen. Nach § 20 sollen all diese Unterlagen künftig über ein zentrales Internetportal zugänglich gemacht werden.

Bereits vor der Anpassung des UVPG haben einzelne Bundesländer Regelungen zur Offenlegung von Unterlagen im Rahmen der IED Überwachung im Internet diskutiert oder eingeführt. Dies hat bei betroffenen Unternehmen große Probleme verursacht, da zum Teil urheberrechtlich geschützte Daten oder Betriebsgeheimnisse über das Internet weltweit eingesehen und vervielfältigt werden können. Auch für die Sicherheit der Unternehmen kann dies zu unvorhersehbare Folgen führen, denn die Unterlagen enthalten zum Teil detaillierte Informationen zu Betrieb, Anlagen und Sicherheitsvorkehrungen. Welche dieser Informationen aufgrund von Urheberschutz, Sicherheit oder Betriebsgeheimnissen von einer Offenlegungspflicht ausgenommen werden kann, erfordert im Einzelfall eine komplexe rechtliche Prüfung. Diese erheblichen Risiken einer zu weiten Offenlegung sollten minimiert werden. Der DIHK setzt sich deshalb dafür ein, die Offenlegungspflicht auf das europarechtlich vorgegebene Maß zu beschränken.

Das BMUB sollte den § 20 deshalb daraufhin überprüfen, wie die „entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen“ sowie Antragsunterlagen nach § 10 der 9. BImSchV von der elektronischen Offenlegung ausgenommen oder zumindest beschränkt werden können. Zudem sollten Regelungen geprüft werden, nach denen der Zugriff aufgrund von Betriebsgeheimnissen oder Sicherheitsbedenken eingeschränkt werden kann.

§§ 26 und 28 Inhalt des Bescheids und Überwachung

Das BMUB führt erstmals genaue Vorgaben an den Inhalt des Zulassungsbescheids und die Überwachung der Vorhaben aus. In der Begründung wird ausgeführt, dass dies in der Regel durch Vorgaben des Fachrechts gewährleistet wird. Der Mehrwert dieser Regelung für das Zulassungsverfahren erschließt sich daher nicht. In Einzelfällen könnten diese parallelen Bestimmungen jedoch Einwände hervorrufen. Dies kann zu weiterer Rechtsunsicherheit führen. Das BMUB sollte deshalb prüfen, ob diese Regelungen mit Verweis auf das Fachrecht entfallen können.



Berlin, 1. Februar 2017

Ansprechpartner:

Hauke Dierks, DIHK Berlin

Tel.: 030 20308-2208

E-Mail: hauke.dierks@dihk.de