

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 23.7.2009
KOM(2009) 378 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die Anwendung und Wirksamkeit der UVP-Richtlinie
(Richtlinie 85/337/EWG in der Fassung der Richtlinien 97/11/EG und 2003/35/EG)**

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die Anwendung und Wirksamkeit der UVP-Richtlinie
(Richtlinie 85/337/EWG in der Fassung der Richtlinien 97/11/EG und 2003/35/EG)**

1. POLITISCHER UND RECHTLICHER RAHMEN

Ziel dieses Berichts ist es, die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten¹ in der Fassung der Richtlinien 97/11/EG² und 2003/35/EG³ („UVP-Richtlinie“) in der Europäischen Union (EU) zu überprüfen.

In der Vergangenheit wurden auf der Grundlage von Artikel 11 der UVP-Richtlinie bereits ähnliche Berichte erstellt, die dazu führten, dass die Richtlinie im Jahr 1997 geändert wurde. Mit der Richtlinie 97/11/EG wurde der Geltungsbereich erweitert, die Verfahrensschritte wurden verstärkt und die im Rahmen der UN/EGE-Espoo-Konvention über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im grenzüberschreitenden Rahmen beschlossenen Änderungen wurden in die Richtlinie einbezogen. Nachdem die Gemeinschaft im Juni 1998 die Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten unterzeichnet hatte, mussten die Gemeinschaftsvorschriften mit der Konvention in Einklang gebracht werden, und die UVP-Richtlinie wurde durch die Richtlinie 2003/35/EG geändert, um die Vorschriften für die Öffentlichkeitsbeteiligung an die Aarhus-Konvention anzupassen.

Die Richtlinie soll Umwelt und Lebensqualität schützen und gleichzeitig die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten garantieren. Als ein Schlüsselinstrument für die Umweltintegration deckt die Richtlinie eine breite Palette von Projekten ab und gewährleistet deren ökologische Nachhaltigkeit. Die Mittel zur Verwirklichung dieses Ziels sind in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie vorgegeben, wonach Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, vor Erteilung der Genehmigung einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen (UVP) unterzogen werden müssen. Die Richtlinie harmonisiert die Grundsätze der UVP, indem Mindestanforderungen eingeführt werden, die insbesondere die Art der Projekte, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden sollten, die Hauptpflichten der Projektträger, den Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung und die Beteiligung der zuständigen Behörden und der Öffentlichkeit betreffen.

¹ ABl. 175 vom 5.7.1985, S. 40.

² ABl. L 73 vom 14.3.1997, S. 5.

³ ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 17.

Alle Mitgliedstaaten haben umfassende Rahmenregelungen erlassen. Die wirksame und konsequente Umsetzung der Richtlinie in allen Mitgliedstaaten bleibt jedoch eine ständige Herausforderung. Um ihr begegnen zu können, werden in diesem Bericht 20 Umsetzungsjahre bewertet; die wichtigsten Datenquellen sind in Anhang 1 aufgelistet.

Der Zeitpunkt für den Bericht ist aus folgenden Gründen gut gewählt:

- Seit der Erweiterung der EU (2004 und 2007) gilt die Richtlinie auch in den zwölf neuen Mitgliedstaaten;
- es stellen sich zunehmende umweltpolitische Herausforderungen in den Bereichen Klimawandel und Biodiversität;
- der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat relevante Urteile gefällt und einige UVP-Vorschriften präzisiert;
- es müssen Synergieeffekte zwischen der Richtlinie und der Espoo-Konvention, einschließlich des Protokolls über die strategische Umweltprüfung⁴, erzielt werden;
- die UVP-Richtlinie hat sich als potenzielles Instrument für eine künftige Vereinfachungsmaßnahme⁵ herausgestellt, weil ihr Ziel darin besteht, Überschneidungen, Lücken und Möglichkeiten für die Verringerung des Regelungs- und Verwaltungsaufwands, vor allem bei grenzüberschreitenden Projekten (wie Pipelines oder Stromkabel auf dem Meeresboden), zu ermitteln.

Der Bericht zeigt die Stärken der UVP-Richtlinie auf, durchleuchtet die wichtigsten Bereiche, in denen Verbesserungen erforderlich sind, und formuliert gegebenenfalls Empfehlungen. Abschließend wird erwogen, mit welchen Ansätzen die Richtlinie verbessert werden könnte.

2. STÄRKEN DER UVP-RICHTLINIE

2.1. Einführung umfassender UVP-Regelungen in allen Mitgliedstaaten

Im Allgemeinen haben die Mitgliedstaaten den Zielen und Anforderungen der UVP-Richtlinie bei der Umsetzung und Durchführung weitgehend Rechnung getragen. In einigen Fällen wurden Verpflichtungen eingeführt, die über die in der Richtlinie vorgesehenen Mindestanforderungen hinausgehen und Verfahrensschritte der Umweltverträglichkeitsprüfung wie das *Screening* und *Scoping* betreffen:

- *Screening* ist der Teil des UVP-Prozesses, bei dem geprüft wird, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist. In einigen Mitgliedstaaten ist eine UVP für bestimmte Projekttypen (siehe Anhang II) oder für andere Projektkategorien (zusätzlich zu den in den Anhängen I und II aufgelisteten Kategorien) verbindlich.
- *Scoping* ist die Phase des UVP-Prozesses, in der festgelegt wird, welche Einzelheiten der einer zuständigen Behörde vorzulegenden Umweltinformationen in welchem Umfang mitgeteilt werden. Dies ist ein wichtiger Punkt jeder angemessenen UVP-Regelung, vor allem, weil dadurch die Qualität der UVP verbessert wird. Viele Mitgliedstaaten sind über die Mindestanforderungen der

⁴ Genehmigt mit Beschluss 2008/871/EG, ABl. L 308 vom 19.11.2008, S. 33.

⁵ KOM(2009) 15.

Richtlinie hinausgegangen und haben das *Scoping* verbindlich gemacht und die Möglichkeit eingeführt, die Öffentlichkeit während des *Scoping*-Prozesses zu konsultieren.

2.2. Größere Beteiligung der Öffentlichkeit am Beschlussfassungsprozess

Die Richtlinie 2003/35/EG sollte am 25. Juni 2005 in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts hatte nur Irland die Richtlinienvorschriften noch nicht ganz umgesetzt; der Fall ist beim EuGH anhängig (Rechtssache C-427/07). Es entsteht der allgemeine Eindruck, dass die Erfahrungen mit der Anwendung der mit der Richtlinie 2003/35/EG eingeführten neuen Vorschriften noch begrenzt sind. Anhang 2 enthält auf den vorliegenden Informationen beruhende vorläufige Bemerkungen zur Umsetzung der Richtlinienvorschriften. Aussagekräftige Schlussfolgerungen werden sich aus der fortlaufenden Prüfung der ordnungsgemäßen Anwendung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen ergeben.

Die meisten Mitgliedstaaten haben mitgeteilt, dass die mit der Richtlinie 2003/35/EG eingeführten Änderungen die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Beschlussfassungsprozess verbessern. Des Weiteren haben die Beitrittsmitgliedstaaten von 2004 und 2007 berichtet, dass die UVP-Richtlinie durch eine Verbesserung von Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz bei der Entscheidungsfindung direkt zur Konsolidierung der demokratischen Entwicklung beigetragen hat.

2.3. Präzisierung der Vorschriften der UVP-Richtlinie durch den EuGH

Der EuGH hat darauf hingewiesen, dass die Richtlinie einen breiten Geltungsbereich und weitreichende Zweckbestimmung hat und der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten begrenzt ist. Die meisten Urteile des Gerichtshofs betreffen das „*Screening*“ und Entscheidungen über die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung schlechthin. Der EuGH hat auch bestimmte Projektkategorien und das Konzept der „*Genehmigung*“ interpretiert und die Frage der Genehmigungen zur Legalisierung nicht genehmigter Projekte (*retention permissions*) geklärt. Die wichtigsten Punkte der jüngsten Gerichtsurteile sind in Anhang 3 zusammengefasst.

2.4. Allgemeine Vorteile der UVP-Richtlinie

Die Richtlinie hat zwei wesentliche Vorteile. Zum einen wird durch die UVP sichergestellt, dass Umweltbelange so früh wie möglich in den Beschlussfassungsprozess einbezogen werden. Zum zweiten macht das UVP-Verfahren die umweltpolitische Entscheidungsfindung (indem die Öffentlichkeit eingebunden wird) transparenter und folglich gesellschaftlich akzeptabel. Auch wenn sich die meisten Vorteile der UVP nicht in Geldwerten ausdrücken lassen, besteht weitgehend wissenschaftlich fundiertes Einvernehmen darüber, dass die Vorteile der Durchführung einer UVP die Kosten der damit verbundenen Vorarbeiten aufwiegen⁶.

⁶ Der Anteil der Kosten für die Vorarbeiten zu einer UVP an den Gesamtkosten eines Projekts liegt in der Regel zwischen 0,1 % (Großprojekte) und 1,0 % (kleine Projekte). Diese Kosten geben einen ersten

Die Erfahrungen der Kommission mit der Prüfung von Projekten, die im Rahmen der Regionalpolitik der EU kofinanziert werden, und vor allem von Großprojekten, zeigen auch, dass Umweltverträglichkeitsprüfungen die Projektausrichtung und den Beschlussfassungsprozess (einschließlich der Einbindung von Umweltbehörden und Öffentlichkeit) verbessert und dazu beigetragen haben, dass Umweltbelange heute stärker berücksichtigt werden.

Schließlich wurden mit der Umsetzung der Richtlinie auch auf nationaler Ebene dynamische Prozesse ausgelöst. Die Mitgliedstaaten sind häufig über die grundlegenden Mindestanforderungen der Richtlinie hinausgegangen und haben (auf Basis von Artikel 176 EG-Vertrag) strengere Vorschriften erlassen, die einen besseren Umweltschutz und mehr Transparenz gewährleisten. Viele Mitgliedstaaten haben auch eigene Leitfäden für gute Verhaltenspraxis und für bestimmte Projektkategorien und Themen entwickelt. Diese einzelstaatlichen Erfahrungen können EU-weit ausgetauscht werden.

Aus all dem lässt sich schließen, dass das Hauptziel der UVP-Richtlinie erreicht wurde und der Impuls vorhanden ist, die Mindestanforderungen der Richtlinie zu verschärfen und die Richtlinie zu verbessern.

3. VORLÄUFIGE ASPEKTE DER UVP-RICHTLINIE, BEI DENEN VERBESSERUNGSBEDARF BESTEHT

Die UVP-Richtlinie hat sich in 20 Umsetzungsjahren weiterentwickelt. Auch das EU-Recht ist in dieser Zeit umfangreicher geworden, und es sind neue Politiken entstanden. Zwar muss sichergestellt werden, dass die UVP-Richtlinie in der EU wirksam umgesetzt wird, doch müssen auch die Aspekte herausgearbeitet werden, bei denen Verbesserungsbedarf besteht (z. B. Durchführungslücken, Überschneidungen mit anderen Vorschriften und Unstimmigkeiten mit anderen EU-Politiken), und gegebenenfalls Empfehlungen formuliert werden.

3.1. Bedenken hinsichtlich des „Screening“-Verfahrens

Die UVP-Richtlinie räumt den Mitgliedstaaten großen Ermessensspielraum ein, damit sie anhand von Fallstudien und/oder nationalen Schwellenwerte oder Kriterien entscheiden können, ob für Projekte gemäß Anhang II eine UVP notwendig ist. Bei der Festlegung derartiger Schwellenwerte oder Kriterien müssen die Mitgliedstaaten die maßgeblichen Auswahlkriterien gemäß Anhang III berücksichtigen. Diese auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhende Bestimmung hat dazu geführt, dass EU-weit Schwellen/Kriterien verschiedenster Art und Größe existieren.

Umsetzung und Rechtsprechung zeigen, dass die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung von Schwellenwerten ihren Ermessensspielraum oft überschreiten, weil sie entweder nur einige der Auswahlkriterien gemäß Anhang III berücksichtigen oder bestimmte Projekte von vorne herein ausgenommen werden. Obgleich diese Tendenz zunimmt, werden in den verschiedenen Mitgliedstaaten – selbst bei Gegenüberstellung von Mitgliedstaaten ähnlicher Größe - unterschiedlich viele UVP durchgeführt (von

Überblick, schließen jedoch selbstverständlich andere Kostenpunkte aus (z. B. spätere Änderungen, Berichterstattungen, Verzögerungen).

weniger als 100 bis 5 000). Die Höhe, auf der Schwellenwerte festgesetzt wurden, wirkt sich eindeutig auf die Zahl der durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen aus. Außerdem gibt es nach wie vor Fälle, in denen kumulative Wirkungen unberücksichtigt bleiben, und es bestehen noch Probleme mit so genannten „Salami-Taktiken“⁷, vor allem bei großen Investitionsvorhaben. Diese Entwicklungen könnten die Legitimität der Richtlinie beeinträchtigen und die Bemühungen um Festlegung gemeinsamer *Screening*-Normen untergraben. Der *Screening*-Mechanismus sollte daher vereinfacht und präzisiert werden, beispielsweise durch Verdeutlichung der in Anhang III aufgeführten Auswahlkriterien und Festlegung gemeinschaftlicher Schwellenwerte, Kriterien oder Auslösemechanismen (z. B. das Ausschussverfahren). Auch die Möglichkeit der Genehmigung auf Basis einer vereinfachten Vorabprüfung sollte untersucht werden.

3.2. Bedenken hinsichtlich der UVP-Qualität

Die UVP-Richtlinie enthält im Wesentlichen Verfahrensvorschriften und keine verbindlichen Umweltnormen. Die zuständigen Behörden müssen die Konsultationsergebnisse und zusammengetragene Angaben berücksichtigen und nach Abschluss des Verfahrens zur Erteilung einer Genehmigung bestimmte Angaben zugänglich machen (Artikel 8 und 9), sind jedoch nicht verpflichtet, aus den Ergebnissen der UVP bestimmte Schlussfolgerungen zu ziehen. Die Sicherung der Qualitätskontrolle einer UVP wird weitgehend den zuständigen nationalen Behörden überlassen. Stichhaltige Entscheidungen hängen jedoch von der Qualität der in den UVP-Unterlagen verwendeten Informationen und des UVP-Prozesses ab. Qualität ist daher für die Wirksamkeit der Richtlinie ausschlaggebend.

3.2.1. Qualität der in den UVP-Unterlagen verwendeten Informationen

Viele Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass die oft unzulängliche Qualität der Informationen für die UVP-Unterlagen ein Problem ist. Es bestehen große Qualitätsunterschiede bei den UVP-Unterlagen, nicht nur zwischen Mitgliedstaaten, sondern auch innerhalb der Mitgliedstaaten selbst.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um eine ordentliche Qualitätskontrolle der UVP-Unterlagen (die oft als Bericht vorgelegt werden) zu gewährleisten: ordnungsgemäße Akkreditierung der Beratungsunternehmen, die UVP-Aufträge annehmen; Vorbereitung von Berichten durch unabhängige Beratungsunternehmen; Inanspruchnahme unabhängiger externer Überprüfer oder Sachverständiger; Verwendung von Leitfäden für spezifische Fragen, die bei bestimmten Projekttypen berücksichtigt werden müssen; ständige Aktualisierung der verwendeten Daten; verbindliches „*Scoping*“; Einführung des Ausschussverfahrens zur Aktualisierung von Anhang IV (Vom Projektträger vorzulegende Angaben).

⁷ Die Praxis des Aufteilens von Projekten in zwei oder mehrere separate Einheiten, so dass für die einzelnen Elemente keine UVP erforderlich ist und das Gesamtprojekt somit nicht geprüft werden muss; oder die Praxis des Einholens einer Genehmigung für ein Projekt, das unterhalb eines vorgegebenen Schwellenwertes liegt (und somit nicht UVP-pflichtig ist) mit späterer Erweiterung dieses Projekts oder seiner Kapazität auf ein Niveau oberhalb des Schwellenwertes.

3.2.2. Qualität des UVP-Prozesses

Die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung zeigen, dass bei den UVP-Verfahren bestimmte Probleme immer wieder auftreten.

Was **Alternativen** anbelangt, so sieht die Richtlinie für die in den UVP-Unterlagen zu machenden Angaben auch „eine Übersicht über die wichtigsten anderweitigen vom Projektträger geprüften Lösungsmöglichkeiten und die Angabe der wesentlichen Auswahlgründe“ vor. Einige Mitgliedstaaten haben die Prüfung spezifischer Alternativen rechtsverbindlich vorgeschrieben, andere dagegen nicht. Die zuständigen Behörden und die Öffentlichkeit können ebenfalls Prüfungsalternativen vorschlagen. Die Prüfung von Alternativen bei UVP-Verfahren ist gewöhnlich ein schwieriges Problem. Möglicherweise sollte angegeben werden, was nach den Richtlinienbestimmungen erforderlich ist – wie die Einführung der verbindlichen Prüfung von Alternativen oder die Vorgabe einer Reihe prüfungspflichtiger Alternativen (wie das „Nichthandeln“).

Grund für Bedenken sind auch fehlende Richtlinienbestimmungen über einen angemessenen, vorzugsweise vorgegebenen Zeitrahmen für die Genehmigungserteilung, über die **Gültigkeitsdauer** der UVP und über die **Überwachung** signifikanter Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung von Projekten ergeben. Diese Rechtslücken könnten durch die Einführung diesbezüglicher Vorschriften behoben werden.

3.3. Kein einheitliches Verfahren für die Beteiligung der Öffentlichkeit

Obgleich die Öffentlichkeit zunehmend in den Beschlussfassungsprozess eingebunden wird, ist dies in der EU aus nachstehenden Gründen nach wie vor nicht gängige Praxis:

- Der Öffentlichkeit müssen frühzeitig reelle Möglichkeiten geboten werden, an der umweltpolitischen Entscheidungsfindung teilzunehmen. Es gibt keinen gemeinsamen Nenner für den genauen Zeitpunkt, an dem der Konsultationsprozess beginnen sollte. In einigen Mitgliedstaaten wird die Öffentlichkeit bereits früh (d. h. in der *Screening-* oder *Scoping-*Phase) konsultiert. In den meisten Fällen werden die Bürger jedoch erst zu den gemäß Artikel 5 eingeholten Angaben befragt (Mindestanforderung der Richtlinie).
- Nach der UVP-Richtlinie sollte der Zeitrahmen für eine wirksame Konsultation der Öffentlichkeit angemessen sein; kurze Fristen sind eher hinderlich. Beim Zeitrahmen gibt es jedoch starke Abweichungen⁸.
- Die Information und Konsultation der Öffentlichkeit werden im Einzelnen von den Mitgliedstaaten geregelt. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist jedoch nicht lohnend, wenn die nationalen Regelungen zu strikt sind (z. B. wenn die UVP-Unterlagen nur in den Büros der zuständigen Behörde einsehbar sind).

⁸ In der *Screening-*Phase reicht die Spanne bis zu 45 Tagen; in der *Scoping-*Phase und für die Konsultation zu den UVP-Unterlagen schwankt der Zeitrahmen zwischen 10 und 60 Tagen.

- Was den Zugang der Öffentlichkeit zu einem Überprüfungsverfahren anbelangt, so sind die Kriterien für die Klagebefugnis von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich, und die Verfahrenskosten werden in einigen Mitgliedstaaten als Hindernis für den Rechtszugang angesehen.

Diese Mängel ließen sich beheben, wenn eine frühzeitige Konsultation der Öffentlichkeit in der *Scoping*- oder *Screening*-Phase (auch unter Einbindung von Interessenträgern) ermöglicht und ein Mindestzeitrahmen festgelegt würde. Es könnten auch Leitfäden für bewährte Praktiken für den öffentlichen Zugang zu UVP-Unterlagen erarbeitet werden.

3.4. Schwierigkeiten bei grenzüberschreitenden UVP-Verfahren

Die UVP-Richtlinie räumt den Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über den Zeitpunkt und die Art und Weise der Einbeziehung anderer Mitgliedstaaten in UVP-Verfahren, die grenzüberschreitende Projekte betreffen, breiten Ermessensspielraum ein.

Zahlreiche Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass die Probleme im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden UVP-Verfahren hauptsächlich auf Unterschiede bei den nationalen UVP-Verfahren (wie unterschiedliche Phasen beim Projektvorschlagsprozess, unterschiedliche Zeitrahmen und Sprachbarrieren) zurückzuführen sind.

Das Risiko von Doppelarbeit, Unstimmigkeiten, Arbeitsbelastungen (z. B. Verwaltungsaufwand) und potenziellen Konflikten ist hoch bei Projekten, die in Gebieten durchgeführt werden, die unter die Gerichtsbarkeit mehrerer Mitgliedstaaten fallen (wie dies beispielsweise bei Meeresbecken der Fall ist). Außerdem besteht die Gefahr, dass bei Projekten, die mehrere Länder betreffen, die Umweltauswirkungen nicht in ihrer Gesamtheit geprüft werden.

Die offiziellen und inoffiziellen Regelungen für Konsultationen zu den Auswirkungen grenzüberschreitender Projekte mit Nachbarländern müssen verbessert werden. Dies ließe sich mit Leitfäden oder durch eine Verschärfung der Richtlinienbestimmungen erreichen (z. B. Festlegung von Mindestzeitrahmen für die grenzüberschreitende Konsultation, koordinierte oder möglicherweise gemeinsame UVP-Verfahren bei Mehr-Länder-Projekten; Untersuchung der Möglichkeit eines einheitlichen UVP-Verfahrens).

Außerdem könnte die UVP-Richtlinie, sofern der Rat das SEA-Protokoll zur Espoo-Konvention genehmigt, dahingehend überprüft werden, dass eine bessere Umsetzung der Protokoll-Auflagen erreicht wird.

3.5. Bessere Koordinierung zwischen der UVP-Richtlinie und anderen Richtlinien und Politiken der EU

Projekte im Rahmen der UVP-Richtlinie fallen oft auch unter andere Umweltrichtlinien und –politiken der EU. Obwohl das Risiko besteht, dass sich Prüfungsvorschriften überschneiden, werden bei der Koordinierung der UVP-Richtlinie mit anderen Richtlinien und Politiken keine Probleme gemeldet; im Allgemeinen wird reibungslos koordiniert. Es muss jedoch überlegt werden, wie

bessere Synergieeffekte zwischen der UVP-Richtlinie und Vorschriften/Politiken in bestimmten Umweltbereichen wie Luftqualität, Lärmbelästigung, Abfall- und Wasserwirtschaft, Schutz der Meeresumwelt, Bodenschutz, Katastrophenschutz (einschließlich Beherrschung größerer Unfallgefahren), Klimawandel und Biodiversität erzielt werden können. Es stellen sich beispielsweise spezifische Fragen, die im Interesse einer besseren Koordinierung eingehend geprüft werden müssen.

3.5.1. UVP und SEA

Die Richtlinie 2001/42/EG⁹ (über die strategische Umweltprüfung – SEA) gilt „vorgeschaltet“ für bestimmte öffentliche **Pläne und Programme**, während die UVP-Richtlinie „nachgeschaltet“ auf bestimmte öffentliche und private **Projekte** Anwendung findet. Die beiden Richtlinien regeln unterschiedliche Fragen und sind ihrem Wesen nach eigenständig. Als wichtigste Differenzen lassen sich anführen, dass die Ziele der SEA-Richtlinie die nachhaltige Entwicklung betreffen, während die Ziele der UVP-Richtlinie rein umweltpolitischer Art sind, und dass bei der SEA-Richtlinie die zuständigen Behörden in der *Screening*-Phase konsultiert werden müssen, angemessene Alternativen zu prüfen sind und die Verwendung von Angaben aus anderen Quellen ausdrücklich vorgesehen ist. Außerdem enthält die SEA-Richtlinie Überwachungs- und Qualitätskontrollvorschriften.

Rein theoretisch dürfte es nicht zu Überschneidungen kommen. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass bei der praktischen Anwendung der beiden Richtlinien in bestimmten Bereichen durchaus Überschneidungsmöglichkeiten¹⁰ bestehen. Da sich insbesondere Pläne, Programme und Projekte nicht immer klar voneinander abgrenzen, können Zweifel aufkommen, ob der Prüfgegenstand die Kriterien für die Anwendung entweder der UVP- oder der SEA Richtlinie oder beider Richtlinien erfüllt. Hier sind die Definitionen einiger Projektkategorien, die oft die Flächennutzung betreffen, nicht klar, was zu Verwechslungen mit der SEA-Richtlinie führen könnte.

Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Ansätze gewählt, um das Problem der potenziellen Unwirksamkeit aufgrund von Verfahrensüberschneidungen zu lösen. Viele Mitgliedstaaten vertreten jedoch oft die Auffassung, dass ihnen die Erfahrung fehlt, um etwaige Überschneidungsprobleme zu identifizieren und ordnungsgemäß zu prüfen. Aus diesem Grunde haben einige wenige Mitgliedstaaten empfohlen, die beiden Richtlinien zu konsolidieren. Viele Mitgliedstaaten haben betont, dass jeder Richtlinienprozess beibehalten und weiterhin separat ablaufen sollte, da es sich um einander ergänzende Verfahren handelt, die als solche verschiedene Phasen und Prozesse betreffen; die Mitgliedstaaten haben auch verlangt, dass Leitfäden erstellt werden.

Angesichts der Besonderheiten der beiden Prozesse und der begrenzten Erfahrung mit der Anwendung der SEA-Richtlinie gibt es zurzeit keinen Rechtfertigungsgrund

⁹ ABl. L 197 vom 21.7.2001, S. 30.

¹⁰ Beispielsweise wenn Großprojekte aus Teilprojekten bestehen; Projekte, bei denen Änderungen der Flächennutzungspläne erforderlich sind; Pläne und Programme, die verbindliche Kriterien für die anschließende Projektgenehmigung enthalten; und der hierarchische Zusammenhang zwischen SEA und UVP („tiering“).

für die Zusammenlegung der beiden Richtlinien. In diesem Stadium lässt sich eine bessere Koordinierung dadurch erreichen, dass die Unterschiede zwischen den Vorschriften der beiden Richtlinien beseitigt und die Definitionen der Projektkategorien, bei denen es zu Überschneidungen kommen kann, präzisiert werden. Dies kann im Rahmen der UVP-Überprüfung geschehen.

3.5.2. *UVP- und IPPC-Richtlinie*

Nur wenige Mitgliedstaaten haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, für unter die UVP-Richtlinie und die Richtlinie 2008/1/EG¹¹ (über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung – IPPC-Richtlinie) fallende Projekte ein einheitliches Verfahren vorzusehen; in einigen Mitgliedstaaten kann auf Antrag des Projektträgers ein einheitliches Verfahren angewandt werden. Die Mitgliedstaaten haben für eine solide Koordinierungsgrundlage gesorgt (z. B. sind UVP-Unterlagen Teil der Unterlagen für IPPC-Anträge; die IPPC-Genehmigung hängt von einer positiven UVP-Entscheidung ab; es werden ein und dieselben Daten verwendet; es gibt ein gemeinsames Verfahren für die öffentlichen Beteiligung).

Es wurden keine besonderen Koordinationsprobleme mitgeteilt. Für ein und dieselbe Art von Tätigkeit sind in der IPPC-Richtlinie mitunter jedoch Schwellenwerte vorgesehen, die sich von denen der UVP-Richtlinie unterscheiden; dies kann irreführend sein. Es sollte daher ins Auge gefasst werden, die Schwellenwerte und Kriterien für die Definition der unter diese beiden Richtlinien fallenden Projekte zu harmonisieren (z. B. im Ausschussverfahren) und die Vorschriften für die Datenanforderungen zu rationalisieren (und dabei auch die laufende Revision der IPPC-Richtlinie zu berücksichtigen).

3.5.3. *UVP-Richtlinie und Biodiversität*

Die Mitgliedstaaten haben sowohl informelle als auch formelle Verbindungen zwischen der UVP-Richtlinie und der **Habitat¹²- und Vogelschutz¹³-Richtlinie** (insbesondere Artikel 6 Absätze 3 bis 4¹⁴ der Habitat-Richtlinie) hergestellt. Es wurden zwar keine größeren Probleme gemeldet, die Umsetzungserfahrungen der Kommission zeigen jedoch, dass die Vorschriften von Artikel 6 Absätze 3 bis 4 bei den UVP-Verfahren nicht ordnungsgemäß berücksichtigt werden. Darüber hinaus konzentrieren sich die UVP-Verfahren auf die Auswirkungen auf Natura-2000-Schutzgebiete, während die Artenschutzvorschriften eher vernachlässigt werden.

Die UVP-Richtlinie enthält keinen ausdrücklichen Verweis auf das Konzept der Biodiversität (es wird lediglich auf Fauna und Flora Bezug genommen). Zahlreiche Mitgliedstaaten haben mitgeteilt, dass die Vorschriften der UVP-Richtlinie das Wichtigste des **Aktionsplans zur Biodiversität¹⁵** (BAP) bereits hinreichend

¹¹ ABl. L 24 vom 29.1.2008, S. 7.

¹² Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7.

¹³ Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1.

¹⁴ Dieser Artikel enthält prozedurale und substantielle Schutzmaßnahmen für Pläne oder Projekte, die erhebliche Auswirkungen auf ein Gebiet von Natura 2000 haben können.

¹⁵ KOM(2006) 216.

berücksichtigen und dass ihre nationalen UVP-Regelungen wirksam genug sind, um den Verlust der biologischen Vielfalt aufzuhalten. Es ist jedoch höchst unwahrscheinlich, dass die EU ihr Ziel für 2010 – Eindämmung des Verlustes der Biodiversität¹⁶ - ohne intensive Bemühungen erreichen wird. Deshalb könnten Biodiversitätsbelange ausdrücklich in den Wortlaut der UVP-Richtlinie einbezogen werden. Darüber hinaus könnte ein einheitliches Prüfungsverfahren für Projekte vorgesehen werden, die unter die UVP-Richtlinie sowie Artikel 6 Absätze 3 bis 4 der Habitat-Richtlinie fallen.

3.5.4. UVP-Richtlinie und Klimawandel

Die UVP-Richtlinie befasst sich nicht ausdrücklich mit Fragen des Klimawandels. Die meisten Mitgliedstaaten gestehen ein, dass Klimafragen im Rahmen des UVP-Prozesses nicht genügend erkannt und geprüft werden. Als Teil von Luftqualitätsstudien oder weil es sich um indirekte Auswirkungen handelt, sind Überprüfungen der Auswirkungen des Klimawandels oft auf CO₂ und andere Treibhausgasemissionen aus der Industrie sowie auf THG-Emissionen infolge des verstärkten Verkehrsaufkommens begrenzt. Die UVP-Bewertung geht häufig nicht über die Bewertung existierender Emissionen und die Gewährleistung der Einhaltung der Luftqualitätsnormen hinaus. Außerdem werden die Auswirkungen auf das Weltklima, die kumulativen Auswirkungen eines weiteren Projekts und die Anpassung an den Klimawandel im Rahmen der UVP nicht ausreichend berücksichtigt.

Da diese Probleme gelöst werden müssen, wurden spezifische Projektkategorien festgelegt, deren Klimaauswirkungen in der UVP ausdrücklich berücksichtigt werden sollten. Es handelt sich in erster Linie um Projekte mit potenziell bedeutenden CO₂-Emissionen wie Energie- und Transportinfrastrukturprojekte; es können jedoch auch Projekte darunter fallen, bei denen Energieeffizienz im Vordergrund steht. Die Einführung des Ausschussverfahrens könnte eine Option für die Aktualisierung der Anhänge I und II sein.

Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten die Entwicklung von Prüfungsinstrumenten gefordert (z. B. zur Einbeziehung von Klimafragen in den UVP-Prozess). Die Kommission wird bis 2011 Leitfäden erarbeiten, um sicherzustellen, dass Klimaauswirkungen in der UVP-Richtlinie berücksichtigt werden.¹⁷

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Dieser Bericht bestätigt, dass die Ziele der UVP-Richtlinie im Allgemeinen erreicht wurden. Die Grundsätze der Umweltverträglichkeitsprüfung wurden in die nationalen UVP-Regelungen übernommen. Alle Mitgliedstaaten haben umfassende Rahmenregelungen erlassen und führen die Umweltverträglichkeitsprüfung in einer Weise aus, die den Anforderungen der Richtlinie weitgehend genügt; in vielen Fällen sind die Mitgliedstaaten über die Mindestanforderungen der Richtlinie

¹⁶ KOM(2008) 864.

¹⁷ KOM(2009) 147.

hinausgegangen. Als Folge davon sind Umweltbelange heute Teil der Entscheidungsfindung, die insgesamt transparenter geworden ist.

Die UVP-Entwicklung ist jedoch ein evolvierender Prozess. Zwar muss sichergestellt werden, dass die UVP-Richtlinie in der erweiterten EU wirksam umgesetzt wird, doch muss auch dafür Sorge getragen werden, dass die Richtlinie gemeinschaftlichen, weltpolitischen und rechtlichen Belangen gerecht wird. Dieser Bericht nennt die Bereiche, in denen Verbesserungen erforderlich sind (z. B. beim *Screening*, bei der Beteiligung der Öffentlichkeit, bei der UVP-Qualität, bei grenzüberschreitenden UVP-Verfahren, bei der Koordinierung zwischen UVP und anderen Umweltrichtlinien und -politiken, z. B. in den Bereichen Klimawandel und Biodiversität), und legt Handlungsvorschläge dar.

Die Ergebnisse des Berichts sind für die Vereinfachung relevant. Die Kommission wird alle Vereinfachungsmethoden (Kodifizierung, Kombination Kodifizierung in Kombination mit dem Ausschussverfahren, Neufassung, Zusammenlegung, Rechtsetzung) prüfen. Jede Vereinfachung wird letztlich den Umweltschutz verbessern, die Harmonisierung verstärken und die bisherigen Verfahren vereinfachen. Ungeachtet, welcher Ansatz gewählt wird, wird die Kommission sicherstellen, dass bei größeren Änderungen alle Interessenträger konsultiert werden und eine legislative Folgenabschätzung durchgeführt wird.

ANHANG 1: Hauptdatenquellen des Berichts

- Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen der Kommission über die Anwendung und Wirksamkeit der UVP-Richtlinie (zugesandt in den Jahren 2007 und 2008);
- von der Kommission in Auftrag gegebene Studie über die Anwendung und Wirksamkeit der UVP-Richtlinie (2009);
- die Ergebnisse früherer Berichte über die Anwendung und Wirksamkeit der UVP-Richtlinie;
- relevante Studien, die die Kommission in Auftrag gegeben hat: „*The Relationship between the UVP and the SEA Directives*“ (2005); „*Costs and benefits of the EIA Directive*“ (2006); „*Inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters*“ (2007); „*Evaluation of EU legislation - Directive 85/337/EEC (Environmental Impact Assessment, EIA) and associated amendments*“ (2007);
- die Erfahrungen der *Kommission* mit der Umsetzung der UVP-Richtlinie (einschließlich Informationen aus Beschwerden, Petitionen und Rechtsprechung).

ANHANG 2: Vorläufige Bemerkungen zur Umsetzung der mit der Richtlinie 2003/35/EG eingeführten neuen Vorschriften

Definitionen der Begriffe „Öffentlichkeit“ und „betroffene Öffentlichkeit“ (Artikel 1 Absatz 2): Alle Mitgliedstaaten scheinen den Begriff „Öffentlichkeit“ im weiteren Sinne auszulegen, d. h. alle natürlichen oder juristischen Personen können an der Entscheidungsfindung mitwirken. Anders verhält es sich beim Begriff „betroffene Öffentlichkeit“. Die meisten Mitgliedstaaten haben diesen Begriff in ihrem nationalen Recht definiert. Einige Mitgliedstaaten unterscheiden nicht zwischen „Öffentlichkeit“ und „betroffene Öffentlichkeit“, und es ist nach wie vor unklar, ob das Fehlen einer genauen Definition Probleme aufwerfen könnte.

Option der Freistellung nationaler Verteidigungsprojekte von der UVP auf Fallbasis (Artikel 1 Absatz 4): Die meisten Mitgliedstaaten haben diesbezügliche Vorschriften in ihre Gesetzgebung aufgenommen. Den der Kommission vorliegenden Informationen zufolge wird von dieser Option jedoch nur sehr selten Gebrauch gemacht.

Verschärfte Vorschriften für die Konsultation der Öffentlichkeit (Artikel 6 Absätze 2 und 3): Im Allgemeinen hat die Öffentlichkeit akzeptablen Zugang zur Entscheidungsfindung. Obgleich zur Bewertung der wirksamen Umsetzung dieser Vorschriften eine genauere Untersuchung erforderlich ist, sind durchaus einige positive Entwicklungen zu verzeichnen: In mehreren Mitgliedstaaten ist die Konsultation der Öffentlichkeit auf *Scoping*-Ebene mittlerweile vorgesehen, während dies in anderen Mitgliedstaaten bereits in der *Screening*-Phase der Fall ist.

Änderungen oder Erweiterungen von Projekten gemäß den Anhängen I und II: Alle Mitgliedstaaten teilen mit, dass nationale Vorschriften erlassen wurden, um dieser mit der Richtlinie 2003/35/EG eingeführten Neuregelung nachzukommen.

Angaben zur öffentlichen Beteiligung in den Informationen über die endgültige Entscheidung (Artikel 9 Absatz 1) und Vorschriften für den Zugang der Öffentlichkeit zu einem Überprüfungsverfahren (Artikel 10a): In diesem Stadium können noch keine Schlussfolgerungen zur Umsetzung der betreffenden Vorschriften gezogen werden. In einigen Mitgliedstaaten hat die Kommission jedoch schon Umsetzungsprobleme festgestellt und gemäß Artikel 226 EG-Vertrag Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

ANHANG 3: Wichtigste Ergebnisse der jüngsten EuGH-Urteile

Der EuGH hat darauf hingewiesen, dass sowohl Geltungsbereich als auch Zweckbestimmung der UVP-Richtlinie weitreichend sind¹⁸ und dass mit der Richtlinie sichergestellt werden soll, dass die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Ermessensfreiheit die Ziele der Richtlinie nicht untergraben, d. h. kein Projekt, das die Umwelt im Sinne der Richtlinie spürbar beeinträchtigen könnte, von der Umweltverträglichkeitsprüfung ausgenommen werden sollte, es sei denn, auf der Grundlage eines umfassenden *Screenings* kann davon ausgegangen werden, dass das betreffende Projekt keine derartige Beeinträchtigung nach sich ziehen wird.

Screening-Mechanismus (Entscheidung über die Durchführung einer UVP)

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bei der Festlegung von Kriterien oder Schwellenwerten für Projekte gemäß Anhang II alle maßgeblichen Auswahlkriterien gemäß Anhang III zu berücksichtigen. Mitgliedstaaten, die Schwellen und/oder Kriterien festgelegt haben, die nur der Größe des Projekts Rechnung tragen und andere Kriterien nach Anhang III außer Acht lassen, würden die ihnen nach der Richtlinie eingeräumte Ermessensfreiheit überschreiten¹⁹.

Eine Entscheidung der zuständigen nationalen Behörde, nach der ein Projekt aufgrund seiner Merkmale keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen zu werden braucht, muss alle Angaben enthalten oder als Anlage umfassen, die erforderlich sind, um kontrollieren zu können, dass sie auf eine angemessene, den Anforderungen der Richtlinie 85/337 entsprechende Vorprüfung (*Screening*) gestützt ist.²⁰

Auslegung bestimmter Projektkategorien gemäß den Anhängen I und II

Die UVP-Richtlinie muss in dem Sinne ausgelegt werden, dass eine UVP für Arbeiten zur Erneuerung und Verbesserung städtischer Straßen (Projekte gemäß Anhang I Nummer 7 Buchstaben b bzw. c oder gemäß Anhang II Nummer 10 Buchstabe e bzw. gemäß Anhang II Nummer 13) erforderlich ist, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes und gegebenenfalls ihrer Wechselwirkungen mit anderen Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist.²¹

Anhang II Nummer 12 in Verbindung mit Anhang I Nummer 7 der Richtlinie 85/337 (ursprüngliche Fassungen) bezieht sich auch auf Änderungen der Infrastruktur eines vorhandenen Flugplatzes ohne Verlängerung der Start- und Landebahn, sofern diese Arbeiten, insbesondere aufgrund ihrer Art, ihres Umfangs und ihrer Merkmale, als Änderung des Flugplatzes selbst anzusehen sind. Das gilt insbesondere für Arbeiten, die dazu bestimmt sind, die Aktivitäten des Flugplatzes und den Luftverkehr erheblich zu steigern.²²

Eine nationale Vorschrift, wonach eine UVP nur für **Städtebauprojekte** außerhalb von städtischen Gebieten (Anhang II Nummer 10 Buchstabe b) erforderlich ist, engt den Geltungsbereich der Richtlinie ein.²³ Das Argument, ein Projekt für die Bebauung eines völlig erschlossenen Gebietes hätte keine spürbaren Umweltauswirkungen, wurde abgelehnt. Bei der

¹⁸ z. B. Rechtssache C-121/03.

¹⁹ Rechtssache C-66/06, Rdnrn. 62-63.

²⁰ Rechtssache C-87/02, Rdnr. 49.

²¹ Rechtssache C-142/07.

²² Rechtssache C-2/07.

²³ Rechtssache C-332/04.

Entscheidung darüber, ob Projekt dieser Art spürbare Umweltauswirkungen zeitigen oder nicht, sollten die Mitgliedstaaten Art, Größe und Standort sowie alle *Screening*-Kriterien gemäß Anhang III berücksichtigen.

Genehmigung

Eine Vereinbarung zwischen öffentlichen Behörden und Privatunternehmen ist kein Projekt im Sinne der UVP-Richtlinie; *„Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, anhand der anwendbaren nationalen Regelung festzustellen, ob eine solche Vereinbarung eine Genehmigung im Sinne des Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 85/337/EWG ist. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob diese Genehmigung Teil eines mehrstufigen Verfahrens mit einer Grundsatzentscheidung und Durchführungsentscheidungen ist und ob die kumulative Wirkung mehrerer Projekte zu berücksichtigen ist, deren Umweltverträglichkeit insgesamt zu prüfen ist.“*²⁴

Sieht das nationale Recht ein mehrstufiges Genehmigungsverfahren vor, bei dem zunächst eine Grundsatzentscheidung ergeht und sodann eine Durchführungsentscheidung getroffen wird, die nicht über die in der Grundsatzentscheidung festgelegten Vorgaben hinausgehen darf, sind die Auswirkungen, die das Projekt möglicherweise auf die Umwelt hat, im Verfahren zum Erlass der Grundsatzentscheidung zu ermitteln und zu prüfen. Nur dann, wenn diese Auswirkungen erst im Verfahren zum Erlass der Durchführungsentscheidung ermittelt werden können, ist die Prüfung in diesem Verfahren durchzuführen.²⁵ Eine UVP sollte in einem späteren Stadium durchgeführt werden, wenn bei einem mehrstufigen Genehmigungsverfahren in der zweiten Phase klar wird, dass das Projekt wahrscheinlich spürbare Umweltauswirkungen haben wird.

Genehmigung zur Legalisierung eines nicht genehmigten Projekts (*Retention permissions*) and „nachträgliche Legalisierungen“ vorschriftswidriger Vorgänge

Das Gemeinschaftsrecht steht zwar nationalen Rechtsvorschriften nicht entgegen, die unter bestimmten Umständen die Legalisierung gemeinschaftsrechtswidriger Vorgänge oder Handlungen zulassen, *„doch darf eine solche Möglichkeit nur eingeräumt werden, wenn sie den Betroffenen keine Gelegenheit bietet, das Gemeinschaftsrecht zu umgehen oder es nicht anzuwenden, und die Ausnahme bleibt.“*²⁶

Verwaltungsgebühren

Die Erhebung einer Verwaltungsgebühr für die Beteiligung der Öffentlichkeit am Konsultationsprozess ist an sich mit dem Zweck der Richtlinie 85/337 nicht unvereinbar²⁷. *„Die Gebühren dürfen nicht so hoch festgesetzt werden, dass die Richtlinie ihre volle Wirksamkeit entsprechend ihrer Zielsetzung nicht entfalten kann“*. Dies wäre der Fall, wenn eine Gebühr aufgrund ihrer Höhe die Ausübung der Beteiligungsrechte aus Artikel 6 dieser Richtlinie behinderte.

²⁴ Rechtssache C-2/07.

²⁵ Rechtssache C-201/02, Rdnr. 52; Rechtssache C-508/03; Rechtssache C-290/03.

²⁶ Rechtssache C-215/06, Rdnrn. 57-61.

²⁷ Rechtssache C-216/05, Rdnrn. 37-38 und 42-44. Dieses Urteil bezieht sich auf die Richtlinie vor ihrer Änderung durch die Richtlinie 2003/35/EG.