

Umweltprüfungen des EU-Rechts

Einführung in das Umweltrecht der Europäischen Union – Konzentration auf die Rolle der innerstaatlichen Richter und Staatsanwälte (23. November 2020)



Christoph Sobotta

Kabinett der Generalanwältin Juliane Kokott,
Gerichtshof der Europäischen Union

Unterbrechungen sind willkommen!

Zur Generalanwältin

- Mitglied des Gerichtshofs
- Unterstützt den Gerichtshof durch unabhängige Schlussanträge (Entscheidungsvorschläge) zu anhängigen Verfahren
- Nimmt nicht an den Urteilsberatungen teil
- Der Schlussantrag ist nicht das Urteil!
- Nur Urteile haben die Autorität des Gerichtshofs
- Schlussanträge können den Hintergrund beleuchten
- Vortrag ist meine persönliche Auffassung

Gliederung

- Entwicklung und Kontext
 - UVP-Richtlinie, SUP-Richtlinie, Übereinkommen von Espoo & Aarhus, Richtlinie über Industrieemission, Habitatrichtlinie
 - Unterschiede, Konsequenzen
- Anwendungsbereich der UVP
 - Genehmigungen
 - Projekte
 - Darstellung von Umweltauswirkungen
 - Darstellung von Alternativen
- Beteiligung der Öffentlichkeit
- Zugang zu den Gerichten / Folgen von Verstößen
- SUP-Richtlinie

Umweltprüfungen

Wie kam es zum heutigen Recht?

- Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten
- Geändert durch Richtlinie 97/11/EG (Espoo, Habitats & Vögel, IVU)
- Geändert durch Richtlinie 2003/35/EG (Aarhus)
- Konsolidiert durch Richtlinie 2011/92/EU
- Jüngst geändert durch Richtlinie 2014/52/EU

Umweltprüfungen

1991 Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Übereinkommen von Espoo)

- Erfasste ausdrücklich aufgeführte Projekte
- UVP von Projekten, die wahrscheinlich erhebliche, **grenzüberschreitende** nachteilige Auswirkungen zur Folge haben
- Grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung
- Verfahrenserfordernis + Verpflichtung zur **Verhütung, Reduzierung und Eingrenzung** einer erheblichen, grenzüberschreitenden nachteiligen Auswirkung
- Unmittelbare Wirkung? Jedenfalls konventionskonforme Auslegung

Umweltprüfungen

Art 6 (3) der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Habitatrichtlinie)

- Pläne und Projekte, die ein Schutzgebiet (auch Vögel) erheblich beeinträchtigen könnten
- (Angemessene) Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten **Erhaltungszielen**
- Öffentlichkeitsbeteiligung? (verpflichtend in Verbindung mit Art 6(1)(b) des Übereinkommens von Aarhus - [Lesoochranárske zoskupenie VLK](#) (C-243/15, EU:C:2016:838))
- Verfahrensrechtliche und materielle Anforderungen

Umweltprüfungen

Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung >>

Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen

- Gilt für ausdrücklich aufgeführte Anlagen
- Informationen über bestimmte Umweltauswirkungen der Anlage werden veröffentlicht
- Öffentlichkeitsbeteiligung
- Verfahrensanforderungen & materielle Anforderungen (zB. angemessene vorbeugende Maßnahmen, beste verfügbare Techniken, keine erhebliche Umweltverschmutzung)

Umweltprüfungen

Art 6 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Übereinkommen von Aarhus [1998])

- Gilt für aufgeführte Projekte, aber auch für andere Aktivitäten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben könnten
- Öffentlichkeitsbeteiligung
- Darstellung von erheblichen Umweltauswirkungen
- Nur Verfahrensanforderungen
- Spezielle Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten (Art 9 (2))
- Keine unmittelbare Wirkung als solche, aber in Verbindung mit EU-Umweltrecht sowie Art. 47 der Charta der Grundrechte - [Protect Natur](#) (C-664/15, EU:C:2017:987) + konforme Auslegung

Umweltprüfungen

Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie)

- Gilt für ***Pläne und Programme***, die den Rahmen für Projekte setzen
- Umfassende Prüfung ***erheblicher*** Umweltauswirkungen
- Öffentlichkeitsbeteiligung
- Nur Verfahrensanforderungen

>> mehr dazu später

Umweltprüfungen

- Die Kombination von Prüfungen ist grundsätzlich möglich: keine überflüssigen Wiederholungen (Art 2(2)&(3) UVP-Richtlinie) >> auch die korrekte Bezeichnung ist nicht nötig
- ABER: alle Anforderungen der jeweiligen Prüfung müssen erfüllt werden
 - zB. Formalia, wie die nicht-technische Zusammenfassung der UVP
 - zB. die spezifische Prüfung der Erhaltungsziele nach Art 6(3) der Habitatrichtlinie
- Insbesondere die materiellen Anforderungen der jeweiligen Prüfung sind zu respektieren, zB. reicht eine UVP nicht, um Art 6(3) der Habitatrichtlinie zu genügen, wenn die Anforderungen an die Projektgenehmigung nicht erfüllt sind.

UVP – Übersicht

Richtlinie 2011/92/EU über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der Fassung der Richtlinie 2014/52/EU

- Gilt für bestimmte aufgeführte Projekttypen
- Umfassende Prüfung aller **erheblichen** Umweltauswirkungen
- Öffentlichkeitsbeteiligung
- Verfahrensanforderungen, aber keine materiellen Anforderungen
- Spezielle Regeln über Zugang zu Gerichten

UVP

Art. 1(2)(a): 'Projekt' bedeutet:

- die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen,
- sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen;

Erneuerung einer Betriebsgenehmigung:

- Flughafen ([Brussels Hoofdstedelijk Gewest u.a.](#) (C-275/09, EU:C:2011:154)) oder Abfalldeponie ([Pro-Braine u.a.](#) (C-121/11, EU:C:2012:225)) ohne Bauarbeiten – kein Projekt
- AKW mit umfangreichen Bauarbeiten – Projekt ([Inter-Environnement Wallonie and Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen](#) (C-411/17, EU:C:2019:622)).
- Espoo & Aarhus? Schlussanträge [Inter-Environnement Wallonie and Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen](#) (C-411/17, EU:C:2019:622)

UVP

Art. 2(1): Die MS treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit *vor* ([Land Nordrhein-Westfalen](#) (C-535/18, EU:C:2020:391, Rn. 77 & 78)) Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit *erheblichen Auswirkungen* auf die Umwelt zu rechnen ist, einer *Genehmigungspflicht* unterworfen und einer *Prüfung* in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die Umwelt unterzogen werden.

Art. 2(4) und (5) sowie Art. 1(3) erlauben streng begrenzte Ausnahmen ([Inter-Environnement Wallonie and Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen](#) (C-411/17, EU:C:2019:622)).

UVP

Art. 4(1): Projekte des Anhangs I werden ... einer Prüfung ... unterzogen..., zB.

- Nr. 2(b): Kernkraftwerke ...
- Nr. 4(a): Integrierte Hüttenwerke zur Erzeugung von Roheisen und Rohstahl
- Nr. 7(a): Bau von ... Flugplätzen mit einer Start- und Landebahngrundlänge von 2 100 m und mehr
- Nr. 7(c): Bau von neuen vier- oder mehrspurigen Straßen ... wenn diese neue Straße ... eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweisen würde

UVP

Art. 4(2): Bei Projekten des Anhangs II bestimmen die Mitgliedstaaten ..., ob das Projekt einer Prüfung ... unterzogen werden muss. Die Mitgliedstaaten treffen diese Entscheidung anhand

a) einer Einzelfalluntersuchung oder

b) der von den Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwerte bzw. Kriterien.

zB. Nr 10(d): Bau von Flugplätzen (nicht durch Anhang I erfasste Projekte)

Nr 13(a): Die Änderung oder Erweiterung von ... Projekten des Anhangs I oder dieses Anhangs, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können

UVP

Art. 4(3) – (6) – Details der Einzelfallprüfung

- Kriterien in Anhang III
- MS kann Schwellenwerte für die Einzelfallprüfung festlegen
- Projektträger liefert Informationen über das Projekt (Art. 4(4))
- Behörde entscheidet und informiert die Öffentlichkeit einschließlich einer Begründung (Art. 4(5), geht weiter als [Mellor](#) (C-75/08, EU:C:2009:279))
- Entscheidung soll innerhalb von 90 Tagen getroffen werden (Art. 4(6))

UVP

UMFRAGE: Ein bestehender Flughafen wird ausgebaut, u.a. durch die Verlängerung der Start- und Landebahn von 1.000 m auf 1.800 m. Die Flugbewegungen werden voraussichtlich um 9.000 pro Jahr zunehmen; viele Flugzeuge werden größer sein. Nach innerstaatlichem Recht erfordern Änderungen an einem bestehenden Flughafen eine UVP, wenn sie die Zahl der Flugbewegungen um mindestens 10.000 pro Jahr erhöhen werden.

UVP erforderlich? Ja oder Nein?

UVP

Lösung

- Art. 4(2)(b) erlaubt Schwellenwerte und gibt MS die Wahl
- Aber: Spielraum wird durch die in Art. 2(1) niedergelegte Zielsetzung begrenzt, “Projekte, bei denen ... mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer ... einer Prüfung“ zu unterziehen
- Der EuGH hielt einen Schwellenwert von 20.000 für zu hoch - [Salzburger Flughafen](#) (C-244/12, EU:C:2013:203)

UVP

Art 3: Die UVP identifiziert, beschreibt und bewertet in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls die unmittelbaren und mittelbaren **erheblichen Auswirkungen** eines Projekts auf Bevölkerung und menschliche Gesundheit, biologische Vielfalt, Fläche, Boden, Wasser, Luft und Klima, Sachgüter, kulturelles Erbe und Landschaft sowie Wechselbeziehungen zwischen diesen.

Art 5: Form und Inhalt des UVP-Berichts, einschließlich der **vom Projektträger untersuchten** vernünftigen Alternativen: keine Verpflichtung zur Alternativenprüfung, aber Informationspflicht, falls geprüft wurde (Vgl. [Holohan](#) (C-461/17, EU:C:2018:883)). Abs. 3: Erstellung durch kompetente Fachleute, Behörde braucht Fachkenntnisse
Weitere Details in Anhang IV

UVP

Erfasste Auswirkungen – weite Auslegung ([Kom/Spanien \(Alto Sil\)](#) (C-404/09, EU:C:2011:768, Rn. 79)), aber nur Hauptwirkungen (= erhebliche Umweltauswirkungen, [Holohan](#) (C-461/17, EU:C:2018:883, Rn. 58):

- Kumulative Umweltauswirkungen (Alto Sil, Rn. 80)
- Bekanntermaßen in der Umgebung vorhandene geschützte Arten, zB. Auerhuhn und Braunbär (Alto Sil, Rn. 89)
- Allgemeiner: alle Punkte, die notwendig sind, um die Beachtung des Umweltrechts zu prüfen, zB. Wasserrahmenrichtlinie 2000/60 ([Land Nordrhein-Westfalen](#) (C-535/18, EU:C:2020:391, Rn. 81 ff.)

UVP

Öffentlichkeitsbeteiligung – Art. 6 and 7

- Art. 6(5): Einzelheiten von MS festzulegen, vorbehaltlich der Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz, [Flausch](#) (C-280/18, EU:C:2019:928, Rn. 27)
- Art. 6(2): Ankündigung des Projekts und der UVP – Aushang an einem Verwaltungszentrum bei einem entfernten Projekt vermutlich unzureichend (Flausch, Rn. 34)
- Art. 6(3): Bereitstellung von Informationen – Verfügbarkeit in einem Verwaltungszentrum bei einem entfernten Projekt vermutlich unzureichend (Flausch, Rn. 38 ff.), verhältnismäßiger Aufwand?
- Art. 6(4): Frühe und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung
- Art. 7: grenzüberschreitende UVP, s.a. Übereinkommen von Espoo und [Inter-Environnement Wallonie and Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen](#) (C-411/17, EU:C:2019:622)

UVP

Folgen der UVP – Art. 8, 8a und 9

- Berücksichtigung im Genehmigungsverfahren (Art. 8), zumindest müssen festgestellte Konflikte mit umweltrechtlichen Anforderungen gelöst werden, zB. durch Anpassungen des Projekts
- Genehmigung schließt die Ergebnisse der UVP ein (Art. 8a)
- Die Öffentlichkeit wird wirksam über die Entscheidung informiert (Art. 9)
- Diese Information kann eine Frist für rechtliche Einwände auslösen, es sei denn, die Information wurde nicht unter Beachtung des Grundsatzes der Effektivität erteilt ([Flausch](#) (C-280/18, EU:C:2019:928, at 58 and 59): mangelhafte Unterrichtung über die Einleitung des Verfahrens (Art. 6) kann die Unterrichtung nach Art. 9 untergraben)

UVP

Folgen des Fehlens oder fehlerhafter UVPs

- Genehmigung (und Durchführung) müssen ausgesetzt oder aufgehoben werden ([Inter-Environnement Wallonie und Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen](#) (C-411/17, EU:C:2019:622, Rn. 172))
- Eine Rüge kann aber zurückgewiesen werden, wenn gezeigt wird, dass die Entscheidung ohne den Verfahrensfehler genauso ausgefallen wäre ([Gemeinde Altrip ua.](#) (C-72/12, EU:C:2013:712))
- Wenn das Projekt ohne angemessene UVP verwirklicht wurde, kann ([Comune di Corridonia ua.](#) (C-196/16 and C-197/16, EU:C:2017:589)) oder sogar muss ([Kommission/Irland \(Derrybrien Wind Farm\)](#) (C-261/18, EU:C:2019:955)) der Fehler durch eine nachgeholte UVP “geheilt” oder regularisiert werden.

UVP

Zugang zu Gerichten – Art. 11

- Durchbrechung der Verfahrensautonomie aufgrund des Übereinkommens von Aarhus
- Unterscheidung: anerkannte Umwelt-NGOs / andere
 - Umwelt-NGOs können die Verletzung aller Regelungen des Unionsumweltrechts rügen ([Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen \(Trianel\)](#) (C-115/09, EU:C:2011:289, Rn. 45 und 46))
 - andere Beteiligte können auf die Rüge der Verletzung eigener Rechte beschränkt werden
- MS definieren die Beeinträchtigung von Rechten, ABER mit dem Ziel, einen breiten Zugang zur Justiz zu gewährleisten ([Gruber](#) (C-570/13, EU:C:2015:231, Rn. 38 und 39))
- SOWIE: *Unmittelbar betroffene* Einzelpersonen können sich auf die Verletzung unmittelbar anwendbarer Bestimmungen des EU-Umweltrecht berufen ([Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland](#) (C-197/18, EU:C:2019:824) [Gesundheitsschutz, Wassernutzung])

Strategische Umweltprüfung Richtlinie 2001/42 (SUP-Richtlinie) Übersicht

- Ziele
- Pläne und Programme
- Rahmen für künftige Projekte
- Wesentliche Unterschiede zur UVP

Strategische Umweltprüfung

Ziele

- Hohes Schutzniveau für die Umwelt
- Beitrag zur Einbeziehung von Umweltbelangen in die Vorbereitung und Annahme von Plänen und Programmen im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung
- Die UVP kommt oft zu spät, weil die Auswirkungen durch Pläne oder Programme bestimmt werden
- Deshalb sollten signifikante Auswirkungen auf der Ebene der Pläne und Programme bewertet werden:

Strategische Umweltprüfung

Pläne und Programme

- Art. 2(a)
 - sie werden von einer Behörde ... ausgearbeitet und/oder angenommen oder die von einer Behörde für die Annahme ... im Wege eines *Gesetzgebungsverfahrens* ausgearbeitet,
 - Sie *müssen* aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden.
- Unterscheidung zwischen Gesetzgebung sowie Plänen und Programmen? Eine Maßnahme muss erstellt werden, „wenn die Befugnis zu ihrem Erlass ihre Rechtsgrundlage in einer besonderen Bestimmung findet, auch wenn die Ausarbeitung der Maßnahme eigentlich nicht verpflichtend ist“ ([A ua. \(Windkraftanlagen bei Aalter und Nevele\)](#) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 35 ff.)).

Strategische Umweltprüfung

Rahmen

- Art. 3(2)(a): Eine Umweltprüfung wird bei allen Plänen und Programmen vorgenommen, die in *bestimmten Bereichen* ausgearbeitet werden und durch die der *Rahmen für die künftige Genehmigung* der in der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte gesetzt wird
- “eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für ... Projekte ..., die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben ” ([A ua. \(Windkraftanlagen bei Aalter und Nevele\)](#) (C 24/19, EU:C:2020:503, Rn. 67 ff.)) >> **qualitatives Kriterium!** (erhebliche Auswirkungen)

Strategische Umweltprüfung

Rahmen

Eine Umweltprüfung wird außerdem bei allen Plänen und Programmen vorgenommen,

- bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 der Habitatrichtlinie 92/43/EWG für erforderlich erachtet wird (Art. 3(2)(b)) und
- bei nicht unter Abs. 2 fallende Pläne und Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (Art. 3(4)).

Strategische Umweltprüfung

Wesentliche Unterschiede zur UVP

- Katalog nicht abschließend
- Prüfung vernünftiger Alternativen (Art. 5(1))
- Keine Regeln über Zugang zu Gerichten, aber unmittelbar betroffene Kläger sollten sich auf unmittelbar anwendbare Bestimmungen berufen können
- Aufrechterhaltung von Plänen oder Programmen bis zur Heilung von Fehlern?
 - Aufhebung könnte die Umwelt beeinträchtigen und zusätzliche Verstöße gegen Unionsrecht bewirken
 - Nur solange wie nötig und möglicherweise nur nach Vorlage an den EuGH

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!
Fragen?

