

Vortrag zur Umsetzung der UVP Richtlinie in Österreich aus der Sicht der Europäischen Kommission¹

Prof. Dr. Jur. Helmut Maurer

1. Sehr geehrte Damen und Herren, liebe sehr geehrte Frau Prof. Pröbstl, vielen Dank für die Einladung an mich, im Rahmen dieser Fachtagung einen Vortrag über die Umsetzung der UVP Richtlinie zu halten. Bitte haben Sie Verständnis dafür, dass ich mich im Rahmen dieses kurzen Beitrags nicht auf die Umsetzung der UVP Richtlinie speziell in Österreich konzentrieren, oder gar über anhängige Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich referieren werde. Vielmehr will ich ganz allgemein über Zweck und Ziele der UVP Richtlinie sowie Umsetzungsprobleme in den Mitgliedstaaten referieren und dabei im Wesentlichen aus allgemein zugänglichen Quellen auf Österreich Bezug zu nehmen.
2. Weshalb sprechen wir überhaupt über die Umsetzung der UVP Richtlinie, warum ist das ein Problem? Sind Richtlinien denn für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich, was bedeutet überhaupt der Begriff Umsetzung? Die Richtlinie als Europäisches Rechtssetzungsinstrument ist in Art. 249 III EG geregelt. Dort steht, dass Richtlinien für die Mitgliedstaaten Zielverbindlichkeit besitzen und dass den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung zusteht. Einigkeit besteht darüber, dass Richtlinien durch förmliches Gesetz in mitgliedstaatliches Recht umzusetzen sind. Der Mitgliedstaat regelt dabei die Einzelheiten der Umsetzung nach seinem Ermessen so, dass die Ziele der Richtlinie effektiv in der nationalen Rechtsordnung erreicht werden können. Es gibt also eine Fülle von Umsetzungsmöglichkeiten im Detail. Die europarechtliche Schranke ist dabei der Effektivitätsgrundsatz. Der Auftrag an den nationalen Gesetzgeber heißt also: *« tu was Du willst, aber tue es so, dass die Ziele der Richtlinie effektiv erreicht werden können »* Um diesen Effektivitätsgrundsatz dreht sich die ganze Rechtsprechung des EuGH, wenn es um Umsetzungsfragen geht. Angesichts der sehr unterschiedlichen und komplexen Genehmigungsverfahren für infrastrukturelle Entwicklungsvorhaben in den Mitgliedstaaten stellt die gemeinschaftsweite einheitliche Umsetzung der UVP-RL eine echte Herausforderung dar. Die Umsetzung Europäischen Rechts betrifft aber nur die legislative Seite.

Ein weit bedeutenderes Problem für die Praxis ist die Implementierung Europäischen Rechts, das heißt dessen praktische Anwendung in den Mitgliedstaaten. Um ein Beispiel jetzt aus anderem Zusammenhang zu geben: Die Abfallrahmengesetzgebung ist in Italien legislativ umgesetzt. Wäre sie auch praktisch implementiert, so stünden in der Region Kampanien ausreichend Abfallbeseitigungseinrichtungen zur Verfügung und der Müll läge nicht Monate lang auf öffentlichen Strassen oder sonst unter freiem Himmel in der Landschaft. Sie haben diese Vorgänge sicher in der internationalen Presse über Monate verfolgt.

¹ Der Vortrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder und ist kein Ausdruck einer Stellungnahme der Europäischen Kommission.

Die Pflicht zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht liegt vor allem in den Händen der Mitgliedstaaten liegt und es ist wichtig, dass diese ihre Verpflichtung gewissenhaft wahrnehmen. Sie haben zu allererst dafür einzustehen, dass Gemeinschaftsrecht effektiv umgesetzt und eingehalten wird. Dies ergibt sich unmittelbar aus dem in Art. 10 EG niedergelegten Grundsatz der Gemeinschaftstreue.

3. Ziele der UVP Richtlinie 85/337/EWG in ihrer konsolidierten Fassung.

Die Richtlinie ist ursprünglich inspiriert durch den US National Environment Policy Act von 1969. Sie ist ein auf „öffentliche und private Projekte, die möglicherweise erhebliche Umweltauswirkungen haben“, ausgerichtetes Verfahrensinstrument. Sie setzt das Vorsorgeprinzip um, in dem Umweltauswirkungen größerer Entwicklungsvorhaben umfassend beurteilt und bewertet werden müssen und Maßnahmen zur Abmilderung bzw. Behebung dieser Auswirkungen nach Möglichkeit schon vor Erteilung der Genehmigung vorzusehen sind. Die Ratio der Richtlinie besteht darin, negative Umweltauswirkungen von vornherein zu vermeiden anstatt nachträglich negative Auswirkungen zu bekämpfen. Die Betonung liegt hier insbesondere auf dem Wort „vor“, denn nicht ganz selten kommt es vor, dass UPV Verfahren „vergessen“ wurden und dann unter Umständen nachgeholt werden müssen. Dies ist umso erstaunlicher, als der Wortlaut des Art. 2 Absatz 1 der Richtlinie insoweit sehr eindeutig ist.

*„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit **vor** Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standort mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf Ihre Auswirkungen unterzogen werden.“*

Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist äußerst weit zu verstehen. Diese Feststellung zieht sich wie ein roter Faden durch die gesamte einschlägige Rechtsprechung des EuGH. So zum Beispiel der EuGH in der Vorabentscheidung Crystal Palace (UK) C-290/03 sowie in Delena Wells, C-201/02, um nur einige Beispiele zu nennen.

Der sehr weite Anwendungsbereich der Richtlinie wird **in zwei Richtungen** begrenzt. (a) Sie gilt nicht für Projekte der Landesverteidigung (die Sicherheit des Landes geht dem Umweltschutz vor), Art. 1 Abs. 4. Diese Vorschrift ist aber eng auszulegen, wie der EuGH in der Vorabentscheidung WWF ./ Bozen C-435/97 Rz. 65-66, dargelegt hat. Ein Flughafen, der für zivile Zwecke ausgebaut wird, aber auch einen wichtigen militärischen Zweck verfolgt, fällt nicht unter die Ausnahme und ist UVP-pflichtig. (b) Sie gilt ferner nicht für Projekte, die im einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, Art. 1 (5). **In der selben Entscheidung** stellt der EuGH fest, dass es sich auch da um eine eng auszulegende Ausnahme handelt. Das Einzelgesetz muss genügend detailliert sein und eine ausreichende öffentliche Beteiligung vorsehen. Es muss die gleichen Merkmale aufweisen wie die Genehmigung im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie aufweisen. Es muss so detailliert sein, dass die Ziele der Richtlinie erreicht werden (Rz. 55-63).

4. Projekte, die der UVP unterliegen

UVP pflichtige Vorhaben bezeichnet die Richtlinie als „Projekte“ im Sinne der Definition in Art. 4 der Richtlinie. Die in **Anhang I** aufgezählten Projekte sind immer UVP pflichtig, während bei in **Anhang II** aufgezählten Projekten die Mitgliedstaaten entweder nach Einzelfalluntersuchung oder nach vorher festgelegten Schwellenwerten bzw. Kriterien entscheiden, ob das Projekt einer UVP Pflicht unterliegt. In der Praxis ist eine Kombination aus Schwellenwerten und Einzelfalluntersuchung verbreitet.

Anhang I ist relativ unproblematisch, da den Mitgliedstaaten insoweit kein Beurteilungsspielraum zusteht. Fällt ein Projekt unter Anhang I, so folgt daraus zwingend die UVP Pflicht.

Problematisch sind aber häufiger die Anhang II Projekte. Für die Frage der UVP-pflichtigkeit solcher Projekte schreibt Art. 4 (3) der Richtlinie vor, dass zur Bestimmung der Schwellenwerte oder bei der Einzelfalluntersuchung die drei Kriteriengruppen des Anhang III zu berücksichtigen sind, nämlich die **Merkmale** des Projekts, **dessen Standort und dessen potentielle Auswirkungen**. Der Kriterienkatalog ist dabei relativ detailliert.

Zur Frage der Festlegung zu Schwellenwerten gibt es eine relativ gefestigte Rechtsprechung, ohne dass man allerdings sagen könnte, dass sie an Klarheit nicht mehr zu überbieten wäre. Zunächst steht fest, dass Mitgliedstaaten kein Recht haben, pauschal bestimmte Kategorien von Projekten nach Annex II von vornherein einer UVP-Pflicht zu entziehen, so zB. EuGH C-435/97 WWF./. Bozen sowie schon in Kommission ./ Belgien, C-133/94. Ebenso Kommission./Spanien, C-474/99. Ziel des Art. 4 Abs. 2 ist es, die Beurteilung der konkreten Merkmale eines Projekts zu erleichtern, damit bestimmt werden kann, ob es der UVP Pflicht unterliegt.

Etwas deutlicher wird der EuGH im Kraaijveld Fall, C-72/95. Dort ging es um die UVP Pflicht eines Deichprojekts in den Niederlanden. Der EuGH stellte fest, *dass ein Mitgliedstaat den ihm von Art. 4(2) und Art. 2(1) eingeräumten Ermessensspielraum überschreitet, wenn er bei bestimmten Arten von Projekten, die einer Prüfung unterzogen werden müssen, die Schwellenwerte so festlegt, dass in der Praxis all diese Projekte von vornherein von der Pflicht zur Untersuchung ihrer Auswirkungen ausgenommen wären, es sei denn, auf Grund einer pauschalen Beurteilung aller ausgenommenen Projekte wäre davon auszugehen, dass bei ihnen nicht mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist.*

Unzulässig wäre danach die Festlegung von Schwellenwerten dergestalt, dass kein Deichprojekt mehr einer UVP zu unterziehen wäre. In diesem Fall wäre der Schwellenwert prohibitiv und würde eine bestimmte Kategorie von Projekten pauschal von der UVP Pflicht ausnehmen. Eine klare Absage wurde aber andererseits auch einem Auslegungsvorschlag der Kommission erteilt, das Vorhandensein von Schwellenwerten entbinde nicht davon, bei jedem Projekt konkret zu prüfen, ob es die Kriterien des Art, 2 (1) erfülle, denn dies würde Art. 4(2) jede Bedeutung nehmen, (Rz. 49).

Wie also müssen Mitgliedstaaten die Schwellenwerte festlegen, ohne die Richtlinie zu verletzen? Fest steht, dass ein solches Schwellenwert screening ein äußerst komplexer Vorgang ist, der auch von der jeweiligen Situation der Mitgliedstaaten

abhängig ist. Wenn aber der Bericht der Kommission vom 21.06.03 über die Anwendung der UVP Richtlinie in den Mitgliedstaaten zu dem Ergebnis kommt, dass Österreich innerhalb der EU-15 eine signifikant niedrige Zahl von UVPs aufweist, mag dies bei aller Vorsicht mit der diesen Zahlen zu beugehen ist als Indiz dafür zu werten sein, dass die Anhang II Schwellenwerte generell zu hoch angesetzt sein könnten. Das ließe sich auch schwerlich mit dem pauschalen Hinweis auf die sonst strengen Umweltschutzbezogenen Voraussetzungen der Materiegesetze rechtfertigen.

In diesem Zusammenhang wichtig ist die Rechtssache Kommission ./ gegen Irland, C-392/96. Dort entschied der EuGH, dass es jedenfalls ermessensfehlerhaft sei, wenn bei der Festlegung des Schwellenwertes nur die Größe des Projekts, nicht aber auch dessen Charakter und örtliche Lage berücksichtigt werden (Rz. 65). **Auch ein Projekt geringer Größe könne erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben**, wenn es an einem Standort verwirklicht würde, an dem die in Art. 3 der Richtlinie genannten Umweltfaktoren wie Fauna und Flora, Boden, Wasser, Klima oder kulturelles Erbe empfindlich auf die geringste Veränderung reagieren (Rz. 66). Außerdem haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, **dass das Ziel der Richtlinie nicht durch Teilung der Projekte umgangen werden kann**. Im übrigen sind kumulative Effekte zu berücksichtigen (Rz. 76).

Um das zu veranschaulichen: In Irland wurde, in dem eben zitierten Fall, keines seiner Torfgewinnungsprojekte nach Anhang II 2a einer Verträglichkeitsprüfung unterzogen, obgleich der in kleinem Maßstab betriebene Torfstich fortlaufend den Verlust für den Naturschutz bedeutender Mooregebiete nach sich zog. Für Torfstich galt ein Schwellenwert von 50 ha. Zum Vergleich: für die Gewinnung von Steinen, Sand, Kies und Ton galt ein Schwellenwert von nur 5 ha. Die Irische Gesetzgebung hätte den **kumulativen Effekt** des in kleinerem Maßstab betriebenen Torfstichs berücksichtigen müssen. Es gab zu diesem Zeitpunkt 49 Unternehmen der Torfgewinnung und kein einziges Torfgewinnungsprojekt war einer UVP Prüfung unterzogen worden.

Dasselbe galt für Erstaufforstungen nach Anhang II 1d, wobei nach den Irischen Vorschriften die kumulative Wirkung von Projekten ebenfalls nicht zu berücksichtigen war. Dies führte zur Zerstörung für den Naturschutz bedeutender Gebiete. Für Erstaufforstungen galt ein Schwellenwert von 70ha. Für Rodungen zwecks Umwandlung in eine andere Bodennutzungsart galt ein Schwellenwert von 100 ha. Beides Werte, die hoch genug angesetzt waren, dass UVP Prüfungen praktisch entfielen.

Ebenfalls einer UVP Pflicht nach Anhang II können Änderungen UVP pflichtiger Anhang I Projekte unterliegen. Dies ergibt sich für Projekte, die schon unter die Richtlinie 97/11/EG fallen, bereits aus Annex II, Ziff. 13. Die Einfügung von Ziffer 13 in Annex II verdeutlicht aber nur einen Grundsatz, der bereits unter der ursprünglichen Richtlinie 85/337/EWG galt. Für derartige Projekte, die unter RL 35/2003/EG fallen ist klargestellt, dass die UVP Pflicht nur für Änderungen und Erweiterungen gilt, die nicht schon unter Annex I fallen. In diesem Zusammenhang ist die Vorabentscheidung vom 28. Februar 2008, Abraham gegen Wallonie, C-2/07 interessant. War es für ältere Projekte bislang streitig, ob Änderungen der Infrastruktur eines Annex I Flughafens ihrerseits eine UVP Pflicht auslösen können, dürfte diese Frage durch das Urteil jetzt abschließend geklärt sein. Danach haben die

nationalen Behörden sorgfältig zu prüfen, ob Arbeiten an einem bestehenden Flughafen, insbesondere auf Grund 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. Die Entscheidung ist deshalb besonders interessant, weil der Gerichtshof noch einmal klar stellt, dass der Zweck der Richtlinie auch und gerade Projekte erfasst, deren Umweltrelevanz sich nicht in ihrer Verwirklichung selbst erschöpft, sondern darüber hinaus in den durch das Projekt vermittelten weiteren Aktivitäten, wie etwa dem zunehmenden Flugverkehr mit seinen Belastungen, besteht. In der zitierten Entscheidung führt der Gerichtshof unter Rz. 32 aus:

Es würde aber dem Zweck der Richtlinie 85/33 selbst zuwiderlaufen, wenn Arbeiten zur Verbesserung oder Erweiterung der Infrastruktur eines schon erbauten Flughafens dem Anwendungsbereich des Anhangs II dieser Richtlinie mit der Begründung entzogen werden könnten, dass sich ihr Anhang I auf den "Bau von Flugplätzen" und nicht auf "Flugplätze" als solche beziehe.

Diese Rechtsprechung hat einen älteren Vorgänger in Kommission./. Spanien, C-227/01, wo gleich lautend zum zweigleisigen Ausbau einer bereits vorhandenen Eisenbahnstrecke argumentiert wurde. Auch dort stellte der EuGH auf die vorhersehbare Frequenz der Zunahme des Eisenbahnverkehrs als wesentliche zu erwartende Umweltauswirkung ab.

Mitgliedstaaten haben daher bei infrastrukturellen Verbesserungen von bereits genehmigten Flughäfen nicht nur die Auswirkungen auf die Umwelt zu prüfen, sondern insbesondere auch die erwartete Steigerung der Flugbewegungen und damit zusammenhängender Beeinträchtigungen in ihre Erwägungen einzustellen.

Soweit ein Mitgliedstaat nach Art. 4 (2a) der Richtlinie an Hand einer **Einzelfalluntersuchung** feststellt, ob das Projekt einer UVP zu unterziehen ist, muss ebenfalls eine angemessene Vorprüfung (screening) stattfinden. Bei der Alternative Art. 4 (2b), Festlegung von Schwellenwerten, besteht das Screening praktisch in der Festlegung der Schwellenwerte selbst. In dem Verfahren Kommission ./.. Italien „Lotto Zero“, C- 87/02 hatte der Gerichtshof über die Angemessenheit einer Vorprüfung für ein Straßenbauprojekt zu entscheiden. Die Region Abruzzen hatte entschieden, dieses Annex II Projekt vom Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung auszunehmen und zur Begründung auf eine knappe Stellungnahme des Koordinierungsausschusses verwiesen, die wiederum auf eine andere wasserrechtliche Genehmigung verwies. **In diesen Dokumenten sah der Gerichtshof keine Vorprüfung der Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt im Sinne der Richtlinie.** Die Vorprüfung muss also in einem umfassenden Gutachten zu den Umweltauswirkungen bestehen.

In einem anderen Verfahren Kommission ./.. Italian (Fossacesia) C-83/03 wurde Italien dafür verurteilt, dass die Genehmigung für den Bau eines Yachthafens erteilt worden war noch bevor die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung anhand vorher aufgestellter screening Regeln im Sinne des Art. 4 Abs. 2 Unterabsatz 2 geprüft worden war. Schon ein Verstoß gegen die eigenen Screening Regeln, wozu auch nach nationalem Recht festgelegte Schwellenwerte zählen, rechtfertigen eine Verurteilung wegen Vertragsverletzung, stellte der EuGH fest.

5. Die Kommission hat 2003 einen Bericht über die Anwendung und den Nutzeffekt der UVP Richtlinie in den Mitgliedstaaten vorgelegt und wird vermutlich 2009 einen weiteren Bericht vorlegen.

In diesem letzten Bericht kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass das Hauptproblem der Anwendung der UVP Richtlinie in den Mitgliedstaaten nicht so sehr in der rechtlichen Umsetzung der Richtlinie, sondern in deren praktischer Anwendung liegt. Dies ist ein für die Durchsetzung europäischen Rechts typischer Befund.

Um den Nutzen der UVP Richtlinie in den Mitgliedstaaten zu verbessern gibt die Kommission zahlreiche Empfehlungen ab. Sie appelliert insbesondere an Mitgliedstaaten, die verbindliche Schwellenwerte festgelegt haben, bei Projekten mit möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen auf ein angemessenes Screening zu achten und sich dabei insbesondere mit geplanten Vorhaben in empfindlichen Gebieten und in deren Nähe sowie mit der möglichen Kumulierung von Projekten zu befassen.

Was die Republik Österreich angeht fällt auf, dass die Zahl der UVP Verfahren dort wesentlich niedriger ist als in allen anderen EU-15 Mitgliedstaaten. Die Zahl der jährlich durchgeführten UVP schwankt zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Der Grund dafür könnte in den unterschiedlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten liegen. Es könnte aber genauso gut ein Zusammenhang mit der Höhe der festgelegten Annex II Schwellenwerte bestehen.

Der eben erwähnte Bericht der Kommission zeigt zumindest Größenordnungen, in denen UVP Verfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten stattfinden. Es handelt sich dabei zum Teil nur um Schätzungen und in jedem Fall um Prognosen. Danach ergibt sich folgendes Bild: Die ab 1999 in Österreich prognostizierte Zahl von jährlich zu erwartenden UVP wird mit 10-20 angegeben. In Irland sind es 178, in Luxemburg 20, in den Niederlanden 70, in der Region Belgien (Brüssel) 20, in Portugal 92, in Schweden 3-4000, in Frankreich 6-7000, in Deutschland mehr als 1000.

Wie schon erwähnt, untersucht Österreich derzeit in einem groß angelegten Projekt die Angemessenheit seiner Schwellenwerte, um eventuellen Nachbesserungsbedarf zu identifizieren.