

STELLUNGNAHME

Zum Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung

(Referentenentwurf des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit)

Berlin, 13.01.2017

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt mehr als 1.450 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit knapp 260.000 Beschäftigten wurden 2014 Umsatzerlöse von mehr als 111 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 9,4 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment große Marktanteile in zentralen Versorgungsbereichen (Strom 54 Prozent, Erdgas 56 Prozent, Trinkwasser 85 Prozent, Wärmeversorgung 67 Prozent, Abwasserentsorgung 40 Prozent). Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Die kommunalen Unternehmen versorgen 5,7 Millionen Kunden mit Breitband. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro, um dann insgesamt 6,3 Millionen Menschen an schnelles Internet anschließen zu können.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

I. Einleitung

Der VKU vertritt mehr als 1450 kommunale Unternehmen, die vor allem in den Bereichen der Energieversorgung, der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung, der Abfallwirtschaft sowie der Telekommunikation tätig sind. Ein Großteil der im VKU organisierten Unternehmen, die in den Bereichen Strom- oder Wärmeerzeugung, Trinkwasser, Abwasser und Abfallwirtschaft tätig sind, betreiben bzw. errichten sog. UVP-pflichtige Vorhaben nach der Anlage 1 des Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Diese Unternehmen sind somit von dem Entwurf des Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG-E) sowie von dem Entwurf der Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV-E) unmittelbar betroffen.

Angesichts der ausgesprochen knapp bemessenen Zeit und des beträchtlichen Umfangs der zur Verfügung gestellten Unterlagen müssen wir unsere Stellungnahme auf wenige Anmerkungen beschränken. Weitere Anmerkungen werden wir bei Bedarf im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens nachsenden. Nach grundsätzlichen Anmerkungen und Hinweisen zu einzelnen Regelungsvorschlägen gehen wir am Ende der Stellungnahme auf dringenden Präzisierungsbedarf hinsichtlich des maßgeblichen Bezugspunktes für die Prognose der Auswirkungen von Vorhaben in Wasserrechtsverfahren ein.

Zum Entwurf der Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV möchten wir zunächst keine Anmerkungen machen.

II. Grundsätzliche Anmerkungen

Der vorgelegte Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die im Entwurf vorgelegte Änderungsverordnung zum Genehmigungsverfahren (9. BImSchV) sollen der Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU und auch der Vereinfachung, Harmonisierung und anwenderfreundlicheren Ausgestaltung dieses Rechtsbereichs dienen.

Allerdings werden – unter zweifelsfreier Anerkennung der berechtigten Anforderungen an den Umwelt- und Klimaschutz sowie des Anspruchs der Öffentlichkeit auf größere und frühzeitige Teilhabe und mehr Transparenz – auch mit den neuen Entwürfen lediglich normativ wirkende Instrumente für Verwaltungsverfahren im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung weiterentwickelt. Mit den Entwürfen werden aber weder positive Auswirkungen auf die Umweltqualität selbst entfaltet, noch durchgehend wirksame Vereinfachungen und Beschleunigungen in Planungs- bzw.

Genehmigungsverfahren und mehr Planungssicherheit auf längere Sicht erzielt. Es muss daher ein Ziel des Gesetzgebungsverfahrens sein, Aufwand, Dauer und Kostenlast effektiv zu begrenzen, um die entstehenden Kosten und den zu erwartenden Nutzen in einem ausgewogenen Verhältnis zu halten.

Ein wichtiger Schritt zur Erreichung dieses Ziels ist es, die Umsetzung der Richtlinie in das deutsche Recht auf die vorgegebenen Standards der Richtlinie zu beschränken (sog. 1:1-Umsetzung) und auf eine „überschießende Umsetzung der Richtlinie“ zu verzichten.

Gerade für Vorhabenträger im Bereich der öffentlichen Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie der Abfallentsorgung, die die Ver- und Entsorgung jederzeit in hoher Qualität und Zuverlässigkeit sicherstellen müssen, oder für Vorhabenträger im Bereich der Stromerzeugung, die unter wettbewerblichen Bedingungen einen Beitrag zur Energiewende leisten, ist ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis bei Umweltverträglichkeitsprüfung besonders relevant. Besonders vordringlich bleibt dieser Aspekt auch in Bezug auf die verschiedenartigen Schutzgüter und ihre Wechselwirkungen, wie menschliche Gesundheit, Umwelt und Klima, die nicht allein vom UVP-pflichtigen Vorhabenträger erfasst, gemessen, beeinflusst und gesteuert werden können.

Die folgenden Aspekte müssen daher stärker betont bzw. konkretisiert werden:

- Stärkung der Rechtssicherheit der Vorhabenträger und im Besonderen der Planungssicherheit bei Investitionen;
- Vermeidung von Verzögerungen und Erschwernissen im Verfahrensablauf auf Grund von Auslegungsspielräumen, die mit den vorgelegten Entwürfen eher noch ausgeweitet werden, z.B. bei der Alternativenprüfung, der Kumulationsprüfung, den nachträglichen Einspruchs- und Wiederaufnahmerechten im Falle von erst nachträglich bekannt werdenden Einzelfakten ohne zeitliche Limitierung zur Vermeidung langwieriger „schwebender Verfahren“ und ausufernder Kosten;
- Verfahrensbeschleunigung u.a. durch die Begrenzung von Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte für die Vorprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung selbst, um die Verfahrensdauer dem Nutzen entsprechend angemessen kurz und berechenbar zu gestalten;
- Anwendbarkeit von etwaigen Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen bereits im Rahmen von Scoping-Verfahren zur Vermeidung vollumfänglicher Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren;
- Nichtbeachtung von bestimmten Verfahrensfehlern im Interesse effizienter Genehmigungsverfahren (z.B. Unerheblichkeit von Bagatellfehlern, Behebung „reparabler“ fehlerhafter Verfahrensschritte).

III. Anmerkungen zu einzelnen Regelungen

1. UVP-Pflicht bei Änderungsvorhaben nach § 9 UVPG-E

Auch mit einem geänderten UVPG müssen in Zukunft Änderungen an Anlagen in den Bereichen der Ver- und Entsorgung ohne umfangreiche Umweltverträglichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden können. Die Kriterien zur Durchführung einer entsprechenden Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht werden im Referentenentwurf gegenüber den bisherigen Vorgaben jedoch ausgeweitet. Dies würde zu einem höheren Aufwand für den Antragsteller und für die Genehmigungsbehörde führen. Auch sind die Vorgaben zur Prüfung nicht konkret genug und lassen somit einen weiten Interpretationsspielraum zu. Hier schlagen wir vor, die Kriterien zur Vorprüfung der UVP-Pflicht – sowohl für die „Allgemeine Vorprüfung“ als auch für die „Standortbezogene Vorprüfung“ konkreter zu fassen und auf neue Kriterien zu verzichten. Diese Anpassungen sind erforderlich, um die beabsichtigten Ziele der Vereinfachung, Harmonisierung und anwenderfreundlicheren Ausgestaltung dieses Rechtsbereichs zu erreichen.

2. UVP-Pflicht bei kumulierenden Vorhaben nach §§ 10-12 UVPG-E

Die Regelungen zu den kumulierenden Vorhaben in den §§ 10 bis 12 UVPG-E sind sehr ausführlich gehalten. Diese Regelungen können z. B. Auswirkungen auf Windkraftanlagen haben, die in räumlicher Nähe durch einen oder mehrere Vorhabenträger zeitnah oder auch in einem gewissen zeitlichen Abstand errichtet werden.

Die Definition für kumulierende Vorhaben in § 10 Abs. 4 UVPG-E, die die Gegebenheit des vorausgesetzten engen räumlichen Zusammenhangs als Folge der Überschneidung des Einwirkungsbereiches der Vorhaben annimmt, ist sehr vage gefasst und lässt daher einen großen Spielraum für die Beurteilung der Frage zu, wann ein räumlicher Zusammenhang vorliegt. Die Definition ist daher enger zu fassen und sollte sich an der Formulierung in § 3b Abs. 2 der aktuellen Fassung des UVPG orientieren.

Auch die Gegebenheit des engen funktionalen Zusammenhangs im Entwurfstext ist problematisch. Alleine das Kriterium des Verbundes mit einer baulichen Einrichtung kann dazu führen, dass schon eine gemeinsame Straßenzuwegung einen engen funktionalen Zusammenhang darstellt. Zu streichen ist auf jeden Fall das Wort „insbesondere“ im letzten Satz des Absatzes 4, um eine klare Begrenzung der Begrifflichkeit im Sinne eines voraussehbaren Verfahrens zu ermöglichen. Auch hier sollte besser auf die Formulierung in § 3b Abs. 2 UVPG zurückgegriffen werden.

Eine weite Definition für kumulierende Vorhaben würde zudem die Wahrscheinlichkeit, dass verschiedene Vorhabenträger in irgendeiner Weise koordiniert eine gemeinsame UVU erstellen müssen, erhöhen.

3. Qualität des UVP-Berichtes nach § 16 Abs. 5 UVPG-E

Die Formulierung in § 16 Abs. 5 UVPG-E zur Qualität des UVP-Berichtes ist widersprüchlich. Zum einen muss der UVP-Bericht den gegenwärtigen Wissensstand und die gegenwärtigen Prüfmethode berücksichtigen. Zum anderen müssen die Angaben im UVP-Bericht vom Vorhabenträger mit zumutbarem Aufwand ermittelt werden können. Es muss in diesem Zusammenhang klargestellt werden, dass nicht vom Stand von Wissenschaft und Technik auszugehen ist. Vielmehr muss maßgeblich sein, dass sich die anzuwendenden Prüfmethode in der Praxis bewährt haben müssen.

IV. Dringender Präzisierungsbedarf in Wasserrechtsverfahren

Bei der Bewertung und der Prognose der Auswirkungen eines Vorhabens auf die relevanten Schutzgüter gemäß § 2 Abs. 1 UVPG wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass dieses Vorhaben noch nicht begonnen hat. Ausgangspunkt der Prüfung der Umweltverträglichkeitsuntersuchung ist damit in der Regel ein Umweltzustand ohne Beeinflussung durch das betreffende Vorhaben. Dieser so genannte Nullzustand entspricht in der Regel dem Zustand der Umwelt im Status-quo (=Istzustand) – jedenfalls dann, wenn das Vorhaben noch nicht begonnen hat. In Wasserrechtsverfahren für meist seit Jahrzehnten bestehende und fördernde Wasserwerke fallen Nullzustand und Istzustand aufgrund der langen Zeitspanne zwischen dem ursprünglichen Förderbeginn und dem aktuellen Antrag auf Fortsetzung des Wasserrechts allerdings zeitlich deutlich auseinander.

In Wasserrechtsverfahren muss daher der Umstand, dass die jeweiligen Vorhaben oft schon vor Jahrzehnten begonnen wurden, besonders berücksichtigt werden. Es ist nicht nur sachgerecht, sondern angesichts gegenläufiger Bestrebungen auf Seiten der zuständigen Behörden in zahlreichen praktischen Fällen auch dringend geboten, in Wasserrechtsverfahren im Rahmen der Bewertung und Prognose der Auswirkungen des betreffenden Vorhabens den Istzustand heranzuziehen und nicht den oftmals Jahrzehnte zurückliegenden Nullzustand. Eine entsprechende Erläuterung sollte daher in das UVPG aufgenommen werden.

Gegen die Bezugnahme auf den Nullzustand sprechen folgende Argumente:

- Die Feststellung des Nullzustandes, der Jahrzehnte zurückliegt, begegnet erheblichen praktischen Schwierigkeiten.
- Der Nullzustand liegt regelmäßig zeitlich vor dem Inkrafttreten der maßgeblichen Rechtsgrundlagen (FFH-Verträglichkeitsprüfung (1992), spezielle artenschutz-rechtliche Prüfung (2007), Wasserrahmenrichtlinie (2001)). Da somit die notwendigen Prüfinstrumente vor Beginn des Vorhabens nicht vorlagen, sind auch die vorhandenen Daten, die den Nullzustand beschreiben, kaum mit den Daten, die für den Istzustand erhoben werden, vergleichbar.
- Nicht für alle Schutzgüter und nur bedingt für graduelle Veränderungen in der Natur und Umwelt, die im vorliegenden Fall durch Grundwasserabsenkungen ausgelöst werden, liegen allgemeinverbindliche Fachkonventionen für deren Bewertung und zur Bestimmung von Erheblichkeitsschwellen vor.
- Für die Ermittlung der Auswirkungen zwischen den verschiedenen Zuständen (hier Null- und Istzustand) besteht das Problem, andere Nutzungseinflüsse von denen, die durch die Grundwasserförderung entstehen beziehungsweise entstanden sind, zu trennen.

(Demnach ist der Istzustand ein bereits durch verschiedene Faktoren und Vorbelastungen beeinflusster Umweltzustand: Intensivierung der Flächennutzung durch landwirtschaftliche Nutzungsintensivierung, durch Siedlungs- und Gewerbeerweiterungen und durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur. Für das Teilschutzgut Fließgewässer ergeben sich ebenfalls Schwierigkeiten bezüglich vorhandener Datengrundlagen, da nicht für alle Fließgewässer- und Fließgewässerabschnitte kontinuierlich, über lange Zeitreihen erhobene Messdaten bezüglich für die Bewertung entscheidender Fließgewässerparameter vorliegen.)