

TEXTE

159/2024

Notwendigkeit einer vollumfänglichen Umweltverträglichkeitsprüfung in Verfahren nach dem Bundes- Immissionsschutzgesetz

Rechtswissenschaftliches Gutachten

von:

Univ.-Professor Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge)
Universität Augsburg

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 159/2024

Projektnummer 189803

FB001587

Notwendigkeit einer vollumfänglichen Umweltverträglichkeitsprüfung in Verfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz

Rechtswissenschaftliches Gutachten

von

Univ.-Professor Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge)
Universität Augsburg

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung des Gutachtens:

Prof. Dr. Martin Kment
Universität Augsburg
Universitätsstraße 2
86159 Augsburg
Deutschland

Abschlussdatum:

Juni 2024

Redaktion:

Fachgebiet I 2.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Carsten Alsleben

DOI:

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-7538>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, November 2024

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt beim Autor.

Kurzbeschreibung

Das Gutachten untersucht aus rechtswissenschaftlicher Sicht, ob und inwieweit im deutschen Immissionsschutzrecht auf eine vollumfängliche Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) verzichtet werden kann. Die deutsche Integration der UVP in das immissionsschutzrechtliche Zulassungsverfahren hat bereits den Vorteil, Verfahrensdopplungen zu vermeiden. Diese Integration kann aber nicht unbegrenzt verdichtet werden. Der Gesetzgeber hat die europäischen Vorgaben umsichtig umgesetzt. Ein Rechtsvergleich des deutschen Rechts mit dem polnischen zeigt, dass unterschiedliche Grundkonzeptionen bei der Umsetzung der UVP-RL nicht zwingend zu effizienteren Verfahren führen.

Der supranationale Rechtsrahmen schließt ein Unterlassen der UVP, einen Verzicht auf verbindlich vorgeschriebene Formalia, wie etwa Berichts- und Dokumentationspflichten, oder Ausweitungen europarechtlicher Ausnahmen aus. Gleiches gilt für eine verallgemeinerte Anwendung neuer Abschichtungsregeln, wie sie aktuell das europäische Recht zum Ausbau erneuerbarer Energien prägen. Gestaltungsspielräume im Hinblick auf Beschleunigung und Bürokratieabbau könnten bei den Schwellenwerten für die UVP-Pflicht bzw. UVP-Vorprüfung bestehen. Das Gutachten empfiehlt, die Schwellenwerte fachwissenschaftlich zu überprüfen und dabei auch Erheblichkeits- und Signifikanzschwellen wie auch Abschneidekriterien in den Blick zu nehmen.

Abstract

The report examines from a legal perspective whether and to what extent a full environmental impact assessment (EIA) can be dispensed of within the German immission control law. The integration of the EIA into the German immission control licensing procedure has already had the advantage of avoiding duplication in procedures. However, this integration cannot be condensed indefinitely. The legislator has prudently implemented the European requirements. A comparison of German and Polish law shows that different basic concepts in the implementation of the EIA Directive do not necessarily lead to more efficient procedures.

The supranational legal framework precludes an omission of the EIA, a waiver of mandatory formalities, such as reporting and documentation requirements, or extensions of exceptions under European law. The same applies to a generalised application of new arbitration rules, as they currently shape European law on the development of renewable energies. There may be maneuvering room for the acceleration and reduction of bureaucracy when it comes to the thresholds for the EIA obligation and EIA preliminary examination. The report recommends that the thresholds be reviewed from an expert point of view, considering materiality and significance thresholds as well as cut-off criteria.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Zusammenfassung.....	10
Summary	11
1 Einleitung.....	13
1.1 Deutschland auf der Suche nach Beschleunigung in Planungs- und Genehmigungsverfahren	13
1.2 Politische Zielsetzungen.....	13
1.3 Untersuchungsgegenstand	14
2 Nationaler Rechtsrahmen der UVP in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren...	15
2.1 Der integrative Rahmen des BImSchG	15
2.2 Die UVP nach Maßgabe der 9. BImSchV	15
2.3 Andere UVP-Regelungsmodelle im europäischen Ausland: das Beispiel des externen Prüfverfahrens in Polen	16
3 Unionsrechtliche Vorgaben und völkerrechtliche Grundlagen.....	19
3.1 UVP-Richtlinie, die verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen des Art. 191 AEUV und völkerrechtlicher Hintergrund	19
3.2 Unionsrechtliche Beschleunigungsregeln.....	21
3.3 Ausgewählte Urteile des EuGH zur UVP	23
4 Verfahrensrechtliche Beschleunigungspotenziale	26
4.1 Verzicht auf UVP	26
4.2 Bestimmung der UVP-Pflichtigkeit.....	26
4.3 Vermeidung von Doppelprüfungen (Abschichtung)	30
4.4 Beschleunigung durch Verfahrenskomprimierung.....	32
4.5 Vereinfachung der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	34
4.6 Berichte und Dokumentationen	36
5 Fazit und Empfehlungen.....	37
6 Quellenverzeichnis	39

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
ABl. EG/ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union idF d. Bek. v. 09.5.2008 (ABl. EG Nr. C 115 S. 47)
AK	Aarhus-Konvention
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch idF d. Bek. v. 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634)
BauR	Baurecht (Zuschrift)
Beschl.	Beschluss
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz idF d. Bek. v. 17.05.13 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123)
9. BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes idF d. Bek. v. 29.05.1992 (BGBl. I S. 1001)
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe/dieselbe
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EG	Europäische Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
Erw.	Erwägungsgrad
EU	Europäische Union
EU-Notfall-VO	VO (EU) 2022/2577 v. 22.12.2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien (ABl. EU, Nr. L 335, S. 36)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht

Abkürzung	Erläuterung
f.	folgend
ff.	fortfolgend
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FFH-RL	RL 92/43/EWG v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG, Nr. L 206, S. 7)
FKZ	Funktionskennziffer
gem.	gemäß
Hrsg.	Herausgeber
i.E.	im Ergebnis
idF d. Bek.	in der Fassung der Bekanntmachung
iVm.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
KI	Künstliche Intelligenz
lit.	litera
LNG	Liquefied Natural Gas
MW	Megawatt
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
RED III-RL	RL 2023/2413 v. 18.10.2023 im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. EU Nr. L 2023/2413)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROGÄndG	Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften idF d. Bek. v. 28.3.2023 (BGBl. I Nr. 88)
Rs.	Rechtssache
S.	Seite/Satz
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
sog.	sogenannt
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-RL	RL 2001/42/EG v. 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. L 197, S. 30)

Abkürzung	Erläuterung
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-RL	RL 2011/92/EU v. 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EU, Nr. L 26, S. 1)
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung idF d. Bek. v. 18.3.2021 (BGBl. I S. 540)
UVPVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung v. 18.9.1995
v.	von
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl.	Vergleiche
VO	Verordnung
vol.	Volume
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz idF d. Bek. v. 23.01.2003 (BGBl. I S. 102)
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Zusammenfassung

Die rechtliche Begutachtung befasst sich mit Beschleunigungspotenzialen, die bei der anlagenbezogenen UVP in Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz erreicht werden können. Dies dient der politisch getragenen Entscheidung, eine Halbierung der deutschen Verfahrensdauern anzustreben. Es werden – nach der Darstellung der rechtlichen Hintergründe – verschiedene Ansätze bewertet.

Den nationalen Rahmen der anlagenbezogenen UVP bildet innerhalb des Immissionsschutzrechts die 9. BImSchV. Sie enthält – in Parallelführung zum UVPG – die Kernelemente der UVP und konzipiert diese als integralen Bestandteil des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsprozesses. Die Elemente der UVP sind unionsrechtlich vorgezeichnet und zudem völkerrechtlich abgestützt: Die UVP-RL sowie Aarhus-Konvention und Espoo-Konvention bilden insofern Rahmenvorgaben, die der nationale Gesetzgeber nicht überwinden kann. Bei der Umsetzung dieser Vorgaben unterscheidet sich die immissionsschutzrechtlich ausgestaltete UVP in Deutschland mitunter deutlich von anderen mitgliedstaatlichen Konzeptionen innerhalb der Europäischen Union. Sie folgt etwa nicht dem polnischen Beispiel, wonach die UVP von speziellen polnischen Umweltbehörden in einem gesonderten Verfahren durchgeführt wird. Unter dem Blickwinkel der Verfahrensbeschleunigung weist das deutsche Modell den konzeptionellen Vorteil auf, Verfahrensschritte, die bei einer Trennung des Genehmigungsverfahrens und der UVP anderenfalls doppelt durchgeführt werden müssten – wie etwa die Öffentlichkeitsbeteiligung –, in einem Verfahren bündeln und damit komprimieren zu können. Damit entstehen Synergieeffekte, die das Verfahren abkürzen. Auf der anderen Seite hat das polnische Modell den Vorteil, dass Sachkompetenzen an einer Stelle gebündelt werden.

Die Durchführung einer UVP muss nicht in jedem umweltrelevanten Fall zwingend erfolgen. Die UVP-RL erlaubt in Art. 1 Abs. 3 UVP-RL aus Gründen der Landesverteidigung, in Art. 2 Abs. 5 UVP-RL für Projekte, die durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, sowie in Art. 2 Abs. 4 UVP-RL in sehr eng umgrenzten Ausnahmesituationen, z.B. zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung, von der UVP abzusehen. Weitere Ausnahmen bzw. Einschränkungen der UVP wurden vor dem Hintergrund des Ukraine Konflikts und einer drohenden europaweiten Energieknappheit in der kurzfristig wirkenden EU-Notfall-VO festgeschrieben. Auf längere Sicht will die RED III-RL zur Beflügelung des Ausbaus erneuerbarer Energien ebenfalls Einschnitte bei der UVP zulassen.

Die nähere Untersuchung des Unionsrechts zeigt, dass ein Verzicht auf die UVP nur in sehr engen Grenzen, die durch das Unionsrecht selbst beschrieben werden, zulässig ist. Weitergehende Befugnisse, Ausnahmen von der UVP vorzusehen, besitzen Mitgliedstaaten nicht. Überdies sind die bestehenden Ausnahmeregelungen innerhalb und außerhalb der UVP-RL grundsätzlich eng auszulegen. Im Immissionsschutzrecht ist diese Ausnahmesituation gerade nicht zu erkennen. Ähnlich begrenzt sind die Möglichkeiten des nationalen Gesetzgebers, die in der EU-Notfall-VO oder der RED III-RL angelegten Erleichterungen bzgl. der UVP-Pflicht auf andere Bereiche auszudehnen. Unter dem Regime der UVP-RL können Erkenntnisse aus vorausseilenden Planungsprozessen deshalb nur unter sehr strengen Voraussetzungen zur Verdrängung der UVP führen. Zu einer konservativen, tradierten Abschichtung kommt es einzig, wenn und soweit die relevanten Prüfinhalte der UVP tatsächlich auf die Ebene der Planung gehoben wurden.

Demgegenüber besitzen nationale Gesetzgeber relevante Gestaltungsspielräume bei der Bestimmung von Schwellenwerten, die über die UVP-Pflicht und die Pflicht zur UVP-Vorprüfung Auskunft geben. Das Gutachten empfiehlt, die bestehenden Schwellenwerte fachwissenschaftlich

zu überprüfen, um den unionsrechtlich eingeräumten Wertungsspielraum sachgerecht zu nutzen. Insbesondere im Bereich der vorprüfungspflichtigen Vorhaben werden Optionen für eine verfahrensrechtliche Entlastung erblickt. Eine empfohlene gesetzgeberische Initiative sollte auch zum Anlass genommen werden, um Bagatell- und Irrelevanzschwellen sowie Abschneidekriterien normativ auszugestalten.

Innerhalb des UVP-Verfahrens sind die Spielräume für national angeordnete Verdichtungen begrenzt. Der Unionsgesetzgeber schreibt nämlich verbindliche Verfahrensschritte der UVP vor, die nicht durch das (klassische) Immissionsschutzrecht allein ausgefüllt werden können. Der nationale Gesetzgeber ist bei der Umsetzung der Richtlinienvorgaben bereits umsichtig vorgegangen. Er lässt z.B. die Öffentlichkeitsbeteiligung oder die Ausarbeitung der erforderlichen Antragsunterlagen, die sowohl nach UVP-Recht als auch Immissionsschutzrecht erforderlich sind, miteinander verschmelzen. Zugleich schafft er Raum für besondere Verfahrenselemente des UVP-Rechts – wie den UVP-Bericht –, die nach Maßgabe des Unionsrechts separat erarbeitet werden müssen.

Ebenfalls zurückhaltend äußert sich das Gutachten bzgl. einer Modifikation von Regeln zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Insbesondere ist von der Einführung eines Vertreters der Öffentlichkeit, der sich an § 18 VwVfG orientieren könnte, aus praktischen und rechtlichen Erwägungen abzuraten. Ebenfalls keine Änderungen sollten die bestehenden Berichts- und Dokumentationspflichten erfahren. Das Gutachten verdeutlicht, dass die bestehenden rechtlichen Voraussetzungen es schon heute erlauben, den Untersuchungsrahmen der UVP enger zu ziehen und die korrespondierenden Texte und Unterlagen kürzer zu halten. Weitere Erleichterungen dürften künftig sowohl hier als auch bei der Durchführung der Beteiligungsverfahren KI-gestützte Softwareanwendungen liefern, deren Einführung jedoch wiederum verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt.

Summary

The legal assessment deals with the potential for acceleration that can be achieved in the facility-related EIA in approval procedures under the Federal Immission Control Act. This serves the politically supported decision to strive for halving the duration of procedures in Germany. After presenting the legal background, various approaches are evaluated.

The national framework for the facility-related EIA within the immission control legislation is provided by the 9th Ordinance to the Federal Immission Control Act (9. BImSchV). It contains, in parallel with the Environmental Impact Assessment Act (UVPG), the core elements of the EIA and conceptualises this as an integral part of the immission control approval process. The elements of the EIA are prescribed by EU law and are also supported by international law; the EIA Directive, the Aarhus Convention and the Espoo Convention provide a framework that national legislators cannot ignore. In implementing these requirements, the EIA as designed under immission control law in Germany sometimes differs significantly from other concepts in the European Union. For example, it does not follow the Polish approach whereby the EIA is carried out by specialist Polish environmental authorities in a separate procedure. From the point of view of accelerating the procedure, the German model has the conceptual advantage of being able to combine procedural steps, steps which would otherwise have to be carried out twice if the approval procedure and the EIA were separated (such as public participation), into one procedure and thus to be able to compress them. This results in synergies which shorten the procedure. On the other hand, the Polish model has the advantage that expertise is bundled within one authority.

An EIA does not have to be carried out in every environmentally relevant case. The EIA Directive allows exemptions from the EIA in very narrowly defined exceptional situations, e.g. for reasons of national defence in Article 1 (3) EIA Directive, for projects approved by a special national legislative act in Article 2 (5) EIA Directive, and in very narrowly defined exceptional situations such as to maintain essential services in Article 2 (4) EIA Directive. Further exemptions and restrictions of the EIA were stipulated in the EU Emergency Regulation (Council Regulation (EU) 2022/2577), which takes effect within a short notice, due to the context provided by the war in Ukraine and the threat of a Europe-wide energy shortage. In the longer term, the RED III Directive also aims to allow exemptions from the EIA in order to boost the expansion of renewable energies.

A closer examination of EU law shows that waiving the EIA is only permissible within very narrow limits, which are described by EU law itself. Member States do not have further competences to provide for exceptions from the EIA. Moreover, the existing exceptions within and outside the EIA Directive are to be interpreted narrowly. This exceptional situation is not recognisable in immission control law. The options for national legislators to extend the simplifications in the EU Emergency Regulation or the RED III Directive regarding the EIA obligation to other areas are similarly limited. Under the EIA Directive, findings from advance planning processes can therefore only lead to the EIA being replaced under very strict conditions. A conservative, traditional distribution between the levels of environmental assessments only occurs if and to the extent that the relevant assessment contents of the EIA have actually been raised to the level of planning.

In contrast, national legislators have relevant leeway in determining threshold values that provide information on the EIA obligation and the obligation to carry out a screening. The report recommends that the existing threshold values be reviewed by experts in order to make appropriate use of the leeway allowed by EU law. In particular, options for procedural relief are seen in the area of projects subject to a preliminary review. A recommended legislative initiative should also be taken as an opportunity to develop de minimis and irrelevance thresholds as well as cut-off criteria in a normative way.

Within the EIA procedure, the scope for consolidation measures ordered at the national level is limited. This is because the Union legislature prescribes binding procedural steps for the EIA, which cannot be fulfilled by (classical) immission control law alone. The national legislature has already taken a cautious approach to implementing the requirements of the directive. For example, it merges public participation and the preparation of the necessary application documents, which are required under both EIA and immission control law. At the same time, it creates scope for special procedural elements of EIA law, such as the EIA report, which must be prepared separately under EU law.

The report is also cautious about modifying the rules for public participation. In particular, the introduction of a representative of the public, which could be based on Section 18 of the German Administrative Procedure Act (VwVfG), is not recommended for practical and legal reasons. The existing reporting and documentation obligations should also not be changed. The report makes clear that the existing legal requirements already allow the scope of the EIA to be narrowed and the corresponding texts and documents to be kept shorter. In the future, AI-supported software applications could provide further relief here, as well as in the implementation of the participation procedures, although their introduction is in turn subject to constitutional limits.

1 Einleitung

1.1 Deutschland auf der Suche nach Beschleunigung in Planungs- und Genehmigungsverfahren

Die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren wird in Deutschland als zu lang empfunden. Dies ist keine Einschätzung, die sich ausschließlich auf die Gegenwart bezieht, sondern seit Jahrzehnten die Diskussion um Beschleunigung von Planungs- und Entscheidungsverfahren vor sich hertreibt.¹ Allerdings haben die häufig schleppenden verwaltungsbehördlichen Entscheidungsverfahren aktuell eine besondere Aufmerksamkeit erfahren, da Energieengpässe im Zuge des Russland-Ukraine-Konflikts² sowie die Bemühungen um den Ausbau erneuerbarer Energien³ die Schwerfälligkeit von Infrastrukturveränderungen zu Tage gefördert haben.⁴

1.2 Politische Zielsetzungen

Die aktuelle Bundesregierung hat deshalb das Thema der Verfahrensbeschleunigung politisch aufgegriffen und zum Gegenstand ihres Koalitionsvertrags gemacht. „(U)m Deutschland zügig zu modernisieren“, streben SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP eine Halbierung der Verfahrensdauer an.⁵ Auf Grundlage dieser politischen Übereinkunft ist es zu verschiedenen Gesetzesinitiativen gekommen, die sich der Beschleunigung verschrieben haben.⁶ Mit Bezug zur Umweltverträglichkeitsprüfung darf etwa auf das Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG) vom 22.3.2023,⁷ das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023⁸ sowie das Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung vom 8.5.2024⁹ verwiesen werden.

Ergänzend hierzu haben sich der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz vom 6.11.2023 auf einen „Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung“¹⁰ verständigt, um im Rahmen einer „gesamtstaatlichen Kraftanstrengung“ die Geschwindigkeit bei notwendigen Veränderungen in den Bereichen Energieversorgung, Infrastruktur und Wohnraumversorgung zu steigern.¹¹ Der Blick ist dabei auch auf die Umweltverträglichkeit von Projekten gefallen.

¹ Vgl. Roth, ZRP 2022, 82; Weininger, UPR 2023, 167 (167); Schütte/Langstädter, ZUR 2024, 3.

² Siehe dazu auch Kment, NJW 2022, 2880.

³ Kment, NVwZ 2023, 959; Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577.

⁴ Agatz, ZUR 2023, 463; v. Weschpfennig, DVBl 2024, Editorial (Heft 9).

⁵ SPD, Bündnis 90/Grünen, FDP, Koalitionsvertrag 2021-2025: „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, S. 10.

⁶ Siehe dazu etwa Roth, ZRP 2022, 82; Schütte/Langstädter, ZUR 2024, 3; Kahl/Kaiser, EurUP 2024, Heft 2, i.E.

⁷ BGBl. 2023 I Nr. 88.

⁸ BGBl. 2023 I Nr. 409.

⁹ BGBl. 2024 I Nr. 151.

¹⁰ Vgl. https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2023-11/mpk_bundeskanzler_6.11._top_4_anlage_pakt.pdf.

¹¹ Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6.11.2023 – Ergebnisprotokoll, S. 45 (https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2023-11/mpk_bundeskanzler_6.11._top_4_anlage_pakt.pdf).

Hier wird insbesondere überlegt, den Katalog zulässiger Ausnahmen von der UVP zu erweitern, Bagatellschwellen großzügiger zu nutzen und das Zusammenspiel zwischen den Planungs- und Genehmigungsebenen zu optimieren.¹² Konkret wurde u.a. vereinbart:

„Für die Errichtung und Änderung vieler genehmigungsbedürftiger Anlagen muss zur Erteilung einer Genehmigung eine zeitaufwändige Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt werden. Zur Beschleunigung dieser UVP-pflichtigen Vorhaben prüft der Bund daher bis Mitte 2024, inwieweit die Erforderlichkeit einer vollumfänglichen Umweltverträglichkeitsprüfung bei Verfahren nach dem BImSchG besteht, da deren Bündelungsfunktion bereits materielle Standards setzt, insbesondere um Doppelungen im Genehmigungsverfahren zu vermeiden.“¹³

1.3 Untersuchungsgegenstand

Die vorliegende rechtswissenschaftliche Untersuchung soll die im Beschleunigungspakt aufgeworfene Frage nach der Notwendigkeit einer vollumfänglichen Umweltverträglichkeitsprüfung bei Verfahren nach dem BImSchG näher betrachten.

Im Rahmen einer kompakten Darstellung soll dabei u.a. auch aufgezeigt werden, innerhalb welches völker- und unionsrechtlichen Rahmens sich die Thematik abbildet, welche relevante Rechtsprechung des EuGH betroffen sein könnte und welche alternative Wege europäische Nachbarn bei der UVP gehen.

¹² Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6.11.2023 – Ergebnisprotokoll, S. 46 ff, 52 (https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2023-11/mpk_bundeskanzler_6.11._top_4_anlage_pakt.pdf).

¹³ Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6.11.2023.

2 Nationaler Rechtsrahmen der UVP in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

2.1 Der integrative Rahmen des BImSchG

Das deutsche Recht hat bei der Genehmigung von immissionsschutzrechtlich relevanten Vorhaben, wie im sonstigen deutschen Umweltrecht auch, einen integrativen Ansatz gewählt,¹⁴ um die Erkenntnisse aus der UVP in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Dies bedeutet, dass die UVP gem. § 1 Abs. 2 S. 1 der 9. BImSchV (lediglich) ein unselbstständiger Teil des verwaltungsbehördlichen Verfahrens ist. Es existiert folglich kein autonomes Verwaltungsverfahren einer UVP neben dem Genehmigungsverfahren; auch gibt es keine eigenständige Behördenstruktur, die speziell mit der Aufgabe der UVP betraut wäre.¹⁵

Des Weiteren ist zu beachten, dass die immissionsschutzrechtliche Entscheidung nach § 6 BImSchG kein Ermessen bereithält, sondern nach Erfüllung der materiellen Anforderungen positiv auszufallen hat.¹⁶ Die UVP kann somit mit ihren Ergebnissen nicht auf etwaige behördliche Entscheidungsspielräume auf der Rechtsfolgenseite Einfluss nehmen, sondern allein bei der tatbestandlichen Prüfung materieller Standards, etwa bei auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffen,¹⁷ Informationen und Erkenntnisse zum Umweltzustand einspeisen. Eine Einwirkungsmöglichkeit besteht etwa bei der Anwendung der immissionsschutzrechtlichen Pflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 BImSchG.¹⁸

2.2 Die UVP nach Maßgabe der 9. BImSchV

Die Durchführung der UVP richtet sich im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Verfahrens primär nach der 9. BImSchV.¹⁹ Ergänzend kann auf das UVPG²⁰ als Stammgesetz zurückgegriffen werden.²¹

Als wesentliche Verfahrensschritte bestimmt die 9. BImSchV zunächst in § 1a den Prüfungsgegenstand, wobei dort auch die einzelnen Schutzgüter definiert werden. Dies sind Menschen (insbesondere die menschliche Gesundheit), Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt sowie Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und die Landschaft wie auch das kulturelle Erbe und sonstige Sachgüter. Die Prüfung der Schutzgüter erfasst aber nicht nur die einzelnen Schutzgüter, sondern auch die jeweiligen Wechselwirkungen zwischen ihnen.

Weitere wichtige Verfahrensschritte der UVP sind gem. § 2a der 9. BImSchV Bestimmung und Unterrichtung über den maßgeblichen Untersuchungsrahmen. Im Rahmen dieses Verfahrensschritts (sog. Scoping) unterrichtet die zuständige Behörde den Vorhabenträger nicht nur über Art, Inhalt, Umfang und Detailtiefe der Angaben, die er voraussichtlich in die nach den §§ 3 bis 4e der 9. BImSchV vorzulegenden Unterlagen aufnehmen muss

¹⁴ Dietlein, in: Landmann/Rohmer, UmwR, 2023, 9. BImSchV, § 1 Rn. 9; Bauer, in: Beckmann/Kment, UVPG, 2023, § 4 UVPG Rn. 7.

¹⁵ Dolde, NVwZ 1987, 697 (698).

¹⁶ BVerwGE 97, 143 (148); Jarass, BImSchG, 2022, § 6 Rn. 45.

¹⁷ Jarass, BImSchG, 2022, § 6 Rn. 46; siehe allgemein hierzu bereits Wahl, DVBl 1988, 86 (88 f).

¹⁸ Vgl. dazu auch Peters u.a., in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Die Alternativenprüfung in der Strategischen Umweltprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung, 2020, S. 151 f.

¹⁹ BVerwG, NVwZ-RR 2017, 229 Rn. 14.

²⁰ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung v. 18.3.2021 (BGBl. I S. 540), zuletzt geändert durch das Gesetz v. 8.5.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151).

²¹ Winkler, in: Beckmann/Kment, UVPG, 2023, Einl. Rn. 47; siehe zum gesetzgeberischen Hintergrund BT-Drs. 11/3919, S. 15.

(sog. Untersuchungsrahmen). Sie weist zusätzlich auch auf sachdienliche Informationen hin und stellt diese Informationen gegebenenfalls sogar zur Verfügung, wenn solche bei behördlichen Stellen zur Verfügung stehen.

Nachfolgend sind vom Vorhabenträger innerhalb des abgesteckten Untersuchungsrahmens wichtige Verfahrensschritte einer UVP zu leisten. Die UVP bringt insbesondere einen Umweltbericht nach §§ 4, 4e der 9. BImSchV hervor. Der Umweltbericht enthält vielfältige umweltrelevante Angaben. Zu den relevanten Mindestangaben des Umweltberichts gehören gem. § 4e Abs. 1 der 9. BImSchV u.a.: eine Beschreibung des UVP-pflichtigen Vorhabens, eine Beschreibung der Umwelt und ihrer Bestandteile im Einwirkungsbereich des UVP-pflichtigen Vorhabens, eine Darlegung von Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen im Hinblick auf nachteilige Umweltauswirkungen, eine Beschreibung vernünftiger Alternativen zum konkret angestrebten Projekt sowie eine allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung des UVP-Berichts.

Unterstützt wird die UVP durch eine Beteiligung der Öffentlichkeit²² sowie eine Beteiligung relevanter öffentlicher Stellen; ergänzend kommt in vielen Fällen ein Erörterungstermin nach § 10 Abs. 6 BImSchG iVm. §§ 14 ff. 9. BImSchV hinzu.²³ Wesentliche Elemente des Beteiligungsverfahrens sind nach § 10 Abs. 3 BImSchG die Bekanntmachung des Vorhabens, die Auslegung der Unterlagen, die Möglichkeit für Einwendungen und ggf. der erwähnte Erörterungstermin.

Sind die Beteiligungsverfahren abgeschlossen, erarbeitet die zuständige Behörde nach § 20 Abs. 1a der 9. BImSchV eine zusammenfassende Darstellung. Auf dieser Grundlage bewertet die Genehmigungsbehörde gem. § 20 Abs. 1b S. 1 der 9. BImSchV die Auswirkungen des UVP-pflichtigen Vorhabens auf die in § 1a der 9. BImSchV genannten Schutzgüter. Diese vorgenommene Bewertung wird schließlich gem. § 20 Abs. 1b S. 4 der 9. BImSchV bei der Entscheidung über den Antrag des Vorhabenträgers berücksichtigt.

2.3 Andere UVP-Regelungsmodelle im europäischen Ausland: das Beispiel des externen Prüfverfahrens in Polen

Nachdem dargestellt wurde, wie in Deutschland die UVP in das immissionsschutzrechtliche Verfahren integriert ist,²⁴ soll nunmehr ein Vergleich zu anderen europäischen Rechtsordnungen gesucht werden, um alternative Wege der verwaltungsrechtlichen Bewältigung dieses Prüfungselements aufzuzeigen.

a) Umsetzungsspielräume innerhalb bindender europäischer Gestaltungsgrenzen

Die Durchführung einer UVP basiert auf europäischen Grundlagen, die nachfolgend näher beschrieben werden.²⁵ Es ist deshalb wenig verwunderlich, dass alle Rechtsordnungen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Vorschriften zur UVP eingeführt haben, im Ausgangspunkt und in den Grundstrukturen ähnlich (aber nicht gleich) sind. Dies hängt unmittelbar damit zusammen, dass alle nationalen Rechtsordnungen die Richtlinienvorgaben der UVP-RL²⁶ umsetzen müssen.

²² Siehe dazu Jarass, BImSchG, 2022, § 10 Rn. 69 ff.

²³ Zu Einzelheiten des Erörterungstermins siehe *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2023, § 10 BImSchG Rn. 210 ff.

²⁴ Siehe die obigen Ausführungen unter II, 2.

²⁵ Siehe III, 1.

²⁶ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EU, Nr. L 26, S. 1 zuletzt geändert durch Richtlinie 2014/52/EU des

Im Fall einer Unterschreitung des unionsrechtlich geforderten Umweltschutzniveaus werden die nationalen Rechtsordnungen nach den Regeln des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts auf die Mindestanforderungen der UVP-RL neu ausgerichtet;²⁷ „positive“ Abweichungen sind allerdings gem. Art. 193 AEUV möglich.

Ungeachtet dieses Befunds schließt die Bindung an die europäischen Richtlinienvorgaben nicht aus, dass nationale Unterschiede bei der jeweiligen nationalen Umsetzung der UVP-RL anzutreffen sind. Auch dieses Ergebnis ist wenig überraschend, da sich die Richtlinienvorgabe nach Art. 288 Abs. 3 AEUV von der europäischen Verordnung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV u.a. dadurch unterscheidet, dass sie einen Umsetzungsspielraum bzw. Konkretisierungsspielraum auf Seiten der Mitgliedstaaten belässt.²⁸ Teilweise sprechen Richtlinien den Mitgliedstaaten sogar ausdrücklich die Wahl zwischen verschiedenen Varianten zu.²⁹ Die Abweichungen werden beispielsweise bei einem Vergleich der Rechtslage in Deutschland und Polen sichtbar.

b) Die deutsche und polnische UVP im Vergleich

Vergleicht man die polnischen Regeln zur UVP mit dem deutschen Recht,³⁰ wird deutlich, dass beide Rechtsordnungen eine obligatorische UVP kennen, deren Durchführungspflicht bei Erreichen bestimmter gesetzlich definierter Merkmale bzw. Charakteristika (automatisch) einsetzt. Dies entspricht europäischen Vorgaben, da gem. Art. 4 Abs. 1 UVP-RL die in Anhang 1 zur UVP-RL aufgeführten Vorhaben zwingend einer UVP zu unterziehen sind.

Ebenso wie es auch im europäischen Recht eine Bestimmung zu bestimmten Vorhaben gibt, bei denen es potenziell zu einer UVP kommen kann,³¹ sind solche Vorhabenkataloge sowohl im deutschen wie auch im polnischen Recht anzutreffen. Es besteht folglich auch hier eine Übereinstimmung der beiden Rechtsordnungen. Allerdings haben beide Mitgliedstaaten die von der EU gem. Art. 4 Abs. 2, 3 UVP-RL zur Verfügung gestellten Freiräume und Methoden zur Bestimmung der konkreten UVP-Pflicht bei potenziell UVP-pflichtigen Vorhaben unterschiedlich genutzt. Dies bewirkt, dass in Polen und Deutschland für manche Bereiche (z.B. Windenergieanlage oder Massentierhaltung) strengere bzw. großzügigere Regeln gelten als für vergleichbare Vorhaben im Nachbarstaat.

Während die einzelnen Prüfschritte der UVP aufgrund recht konkreter europäischer Vorgaben wenig Spielraum belassen,³² um mitgliedstaatliche Sonderwege zu gehen, ist die Bewältigung der UVP im bzw. neben dem Genehmigungsverfahren in Deutschland und Polen ebenso divergierend normiert wie die Zuständigkeiten nationaler Behörden und der flankierende Behördenaufbau. Diese Differenzen rühren – wie bereits angesprochen –³³ aus der mitgliedstaatlichen Souveränität zur innerstaatlichen Organisation sowie den Freiräumen, die Art. 2 Abs. 2 UVP-RL ausdrücklich gewährt;³⁴ hier bestehen große nationale Gestaltungsspielräume.

Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.04.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeit bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EU, Nr. L 124, S. 1; zu den Inhalten der UVP-RL siehe nachfolgend unter III, 1.

²⁷ Siehe zum Anwendungsvorrang des Unionsrechts Beljin, EuR 2002, 351 (353); Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2022, Art. 1 AEUV Rn. 18.

²⁸ Schroeder, in: Streinz, EUV/AEUV, 2018, Art. 288 Rn. 71.

²⁹ Vgl. etwa Art. 1 Abs. 3 oder Art. 2 Abs. 2 UVP-RL.

³⁰ Siehe hierzu und zu den nachfolgenden Ausführungen Sander/Adamowicz, UPR 2013, 61.

³¹ Vgl. Art. 4 Abs. 2 iVm. Anhang 2 UVP-RL.

³² Siehe zu den Inhalten nachfolgend unter III, 1.

³³ Siehe die obige Darstellung unter II, 3, a.

³⁴ Siehe hierzu (durchaus kritisch) Trute, in: Huber/Voßkuhle, GG, 2024, Art. 83 Rn. 59; Krönke, Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 2013.

Im Unterschied zum integrierten Verfahren, welches in Deutschland anzutreffen ist,³⁵ hat man sich in Polen dazu entschieden, die UVP als selbstständiges Verfahren zu führen, das von spezialisierten Behörden betreut wird. Die in Polen zuständigen (Umwelt-)Behörden sind nicht nur für die UVP zuständig. Sie haben in der Regel auch andere umweltrelevante Prüfungen durchzuführen, wie etwa artenschutzrechtliche Verträglichkeitsprüfungen, und bündeln somit die administrative Umweltkompetenz. Deshalb erteilen sie am Ende des umweltrechtlichen Verfahrens einen Umweltbescheid, der die umweltrechtlichen Rahmenbedingungen des untersuchten Projekts definiert. Darüber hinaus gibt es verwaltungsorganisatorisch auf übergeordneter Ebene Kommissionen für Umweltprüfungen, die sich mit Hilfestellungen und Empfehlungen in die Verwaltungsverfahren einbringen und selbst in Gesetzgebungsverfahren einbezogen werden.

Weitere Abweichungen zwischen den hier verglichenen deutschen und polnischen Rechtsordnungen gibt es bei der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung, die in Polen stärker auf ein schriftliches Verfahren konzentriert ist. Divergenzen finden sich zudem bei der Länge der Beteiligungsfristen; hier sind in Polen kürzere Fristen vorgesehen. Eine Präklusionsregelung, wie sie im deutschen Recht § 10 Abs. 3 BImSchG anordnet, kennt das polnische Recht demgegenüber nicht.³⁶ Nichtsdestotrotz weist das polnische Recht viele Fristenregelungen z.B. für das Scoping und die UVP auf, die in Deutschland nicht zu finden sind.

Betrachtet man schließlich die Behördenbeteiligung innerhalb der UVP, erkennt man, dass in Deutschland eine größere Zahl an Behörden beteiligt wird. Diese Sachkompetenz wird in Polen bei der zuständigen (Umwelt-)Behörde selbst gebündelt, so dass in der Regel nur die zuständige Gesundheitsbehörde ergänzend hinzugezogen werden muss.

Beide mitgliedstaatlichen Modelle zur Umsetzung der UVP in nationales Recht haben ihre Vor- und Nachteile. Unter dem Blickwinkel der Verfahrensbeschleunigung weist das deutsche Modell den konzeptionellen Vorteil auf, Verfahrensschritte, die bei einer Trennung des Genehmigungsverfahrens und der UVP anderenfalls doppelt durchgeführt werden müssten – wie etwa die Öffentlichkeitsbeteiligung –, in einem Verfahren bündeln und damit komprimieren zu können. Damit entstehen Synergieeffekte, die das Verfahren abkürzen. Auf der anderen Seite hat das polnische Modell den Vorteil, dass Sachkompetenzen an einer Stelle gebündelt werden und die Umweltverfahren dort durchgeführt werden. Hier könnten Beschleunigungspotentiale in der Übertragung von Erkenntnissen liegen. Zudem können Fristen, wie sie das polnische Recht in größerer Anzahl vorsieht, je nach ihrer konkreten Ausgestaltung beschleunigend wirken. Dem gegenüber steht aber die Gefahr, dass in einem Rechtsschutzverfahren ebenjene vermeintlichen Vorteile zu Nachteilen werden und den Rechtsschutz in die Länge ziehen.

³⁵ Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter II, 1, 2.

³⁶ Vgl. zum Spannungsverhältnis des europäischen Rechts mit deutschen Präklusionsregelungen: Lorenzen, NVwZ 2022, 674.

3 Unionsrechtliche Vorgaben und völkerrechtliche Grundlagen

Im weiteren Verlauf der Begutachtung soll nun der unionsrechtliche Rahmen der UVP beschrieben werden. Da viele europäische Normierungen auf völkerrechtliche Vertragswerke zurückgehen, werden auch diese Grundlagen punktuell erläutert.

3.1 UVP-Richtlinie, die verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen des Art. 191 AEUV und völkerrechtlicher Hintergrund

a) Zielsetzung der UVP im Kontext des europäischen Primärrechts

Die rechtsverbindlichen und gestaltenden Zentralprinzipien der europäischen Umweltpolitik finden sich in Art. 191 Abs. 2 AEUV.³⁷ Zu diesen umweltrechtlichen Prinzipien zählen insbesondere der Vorbeuge- und der Vorsorgegrundsatz, die beide die europäische Umweltpolitik dazu anhalten, Umweltschutz nicht repressiv, sondern präventiv-antizipierend zu betreiben.³⁸ Dadurch soll sichergestellt werden, dass Umweltbeeinträchtigungen im Vorfeld vermieden werden, statt sie erst nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen.³⁹ Teilelement dieses europäischen Steuerungsansatzes ist es, die notwendigen tatsächlichen Erhebungen (im Vorfeld) von Entscheidungen durchzuführen,⁴⁰ wie es etwa durch Umweltprüfungen⁴¹ oder durch Lebenszyklusanalysen in der Taxonomie-VO⁴² geschieht.

Es verwundert daher nicht, dass sich die UVP-RL in den Erwägungsgründen unmittelbar auf diese unionsrechtlichen Prinzipien beruft.⁴³ Des Weiteren macht die UVP-RL deutlich, dass sie zur Ergänzung und Koordinierung der Genehmigungsverfahren für öffentliche und private Projekte in den Mitgliedstaaten *allgemeine Grundsätze* für die UVP einführen will.⁴⁴ Ist mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen, sollen staatliche Genehmigungen zudem erst dann erteilt werden dürfen, wenn im Vorfeld eine Prüfung der möglichen erheblichen Umweltauswirkungen erfolgt ist.⁴⁵ Zudem stellt der Unionsgesetzgeber heraus:

„Diese [UVP-]Prüfung sollte anhand sachgerechter Angaben des Projektträgers erfolgen, die gegebenenfalls von den Behörden und von der Öffentlichkeit, die möglicherweise von dem Projekt betroffen ist, ergänzt werden.“⁴⁶

³⁷ Winter, ZUR 2003, 137; Calliess, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, 2022, Art. 191 Rn. 54.

³⁸ Epiney, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2023, Art. 191 AEUV Rn. 28.

³⁹ Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, 2018, Art. 191 Rn. 77.

⁴⁰ Vgl. Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, 2018, Art. 191 Rn. 79.

⁴¹ Diese wurden insbesondere durch die UVP-RL (im Fall von Projekten) als auch die SUP-RL (im Anwendungsbereich von Plänen) eingeführt; zur SUP: Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001, L 197, S. 30.

⁴² Siehe hierzu bereits die obigen Ausführungen unter III, 2.

⁴³ Siehe Erw. 2 der UVP-RL 2011.

⁴⁴ Siehe Erw. 6 der UVP-RL 2011.

⁴⁵ Erw. 7 der UVP-RL 2011.

⁴⁶ Erw. 7 der UVP-RL 2011.

b) Wichtige Einzelregeln und völkerrechtlicher Hintergrund

Ausgangspunkt der UVP-RL ist – im Einklang mit Art. 1 Abs. 1 UVP-RL – eine UVP bei öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Von diesem Anwendungsbereich können gem. Art. 1 Abs. 3 UVP-RL Projekte, die Zwecken der Landesverteidigung dienen, ausgenommen werden, wenn der betroffene Mitgliedstaat diese Ausnahme in seiner nationalen Rechtsordnung vorsieht. Ähnliches gilt gem. Art. 2 Abs. 5 UVP-RL für Projekte, die durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, sofern die umweltrelevanten Informationen innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens bereitgestellt werden. Schließlich können Mitgliedstaaten in eng umgrenzten Ausnahmefällen ein einzelnes Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen der UVP-RL ausnehmen, wenn die besonderen Voraussetzungen des Art. 2 Abs. 4 UVP-RL vorliegen. Dies sind u.a., (1) eine andere angemessene Form der Umweltprüfung in Erwägung zu ziehen, (2) der betroffenen Öffentlichkeit alle alternativ gewonnenen Informationen zur Verfügung zu stellen, inklusive der Gründe für die Gewährung der Ausnahme und (3) die Kommission vor Erteilung der Genehmigung über die Gründe für die Gewährung dieser Ausnahme zu unterrichten.⁴⁷

Kommt es zur UVP, stellt die UVP-RL gem. Art. 2 Abs. 2 den Mitgliedstaaten frei, ob sie die UVP in bestehende Verfahren integrieren oder ein autonomes Verfahren einführen. Die Schutzgüter des Verfahrens werden in Art. 3 UVP-RL definiert und bestimmen zugleich die Suchrichtung der UVP.

Des Weiteren ist in Art. 6 UVP-RL die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung detailliert vorgeschrieben; damit wird die Verbindung zu Art. 6 der Aarhus-Konvention⁴⁸ hergestellt, die international für eine Öffentlichkeitsbeteiligung in staatlichen Entscheidungsverfahren streitet.⁴⁹ Die Vorgaben der UVP-RL zur Öffentlichkeitsbeteiligung erstrecken sich insbesondere auch auf Inhalt und Form der Bekanntgabe (Abs. 2, 5), die auszulegenden Unterlagen und den Zeitrahmen (Abs. 3, 6) sowie das Recht der Stellungnahme (Abs. 4).

Im Fall grenzüberschreitender Auswirkungen eines Vorhabens sieht Art. 7 UVP-RL außerdem besondere Verfahrensvorgaben vor. Diese schließen nicht nur die Einbeziehung des ausländischen Staates mit ein (Abs. 1, 2 und 4), sondern erläutern auch die Rolle der ausländischen betroffenen Öffentlichkeit, die möglichst in den Entscheidungsprozess einzubeziehen ist (Abs. 3, 5). Völkerrechtlich ist die Aarhus-Konvention bei Fällen der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung allerdings ohne große Bedeutung, obschon eine solche in Art. 3 Abs. 9 iVm. Art. 6 Abs. 2 lit. e) AK anklingt.⁵⁰ Deutlich wichtiger ist im grenzüberschreitenden Kontext die Espoo-Konvention, die in ihrem Art. 2 Abs. 2, 6 sowie ihrem

⁴⁷ Siehe hierzu ausführlich *Kment/Fimpel*, NuR 2022, 599 (602 ff).

⁴⁸ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 25.06.1998, United Nations, Treaty Series, vol. 2161, S. 447; vgl. auch <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43g.pdf>.

⁴⁹ Ausführlich hierzu *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, in: *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, AK Art. 6.

⁵⁰ *Kment*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 306.

Art. 3 Abs. 8 und Art. 4 Abs. 2 Regeln für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Unterzeichnerstaaten bereithält.⁵¹

Alle im Rahmen der UVP-Beteiligung vorgetragenen, relevanten Stellungnahmen sind in den späteren verwaltungsrechtlichen Entscheidungen gem. Art. 8 UVP-RL zu berücksichtigen. Außerdem ist die Öffentlichkeit gem. Art. 9 UVP-RL über den Ausgang des Verfahrens zu informieren.

Des Weiteren stellt das Unionsrecht sicher, dass der Verfahrensablauf hinreichend dokumentiert wird. Dabei steht der Umweltbericht gem. Art. 5 UVP-RL im Vordergrund. Die hier aufzunehmenden Mindestangaben nach Art. 5 Abs. 3 UVP-RL beinhalten (1) eine Beschreibung des Projekts nach Standort, Art und Umfang, (2) eine Beschreibung der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen vermieden, verringert und soweit möglich ausgeglichen werden sollen, (3) die notwendigen Angaben zur Feststellung und Beurteilung der Hauptauswirkungen, die das Projekt voraussichtlich auf die Umwelt haben wird, (4) eine Übersicht über die wichtigsten anderweitigen vom Projektträger geprüften Lösungsmöglichkeiten und Angabe der wesentlichen Auswahlgründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen und (5) eine nichttechnische Zusammenfassung der zuvor genannten Angaben.⁵²

3.2 Unionsrechtliche Beschleunigungsregeln

Die Europäische Union befasst sich selbst ebenfalls sehr intensiv mit der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Mit Bezug zur UVP hat sie in der jüngeren Vergangenheit zwei Rechtsakte erlassen, die das Recht der Umweltverträglichkeit spürbar tangieren. Diese werden nachfolgend dargestellt.

1. EU-Notfall-Verordnung (VO (EU) 2022/2577)

a) Hintergrund

In Anbetracht der angespannten Situation auf den Gasmärkten und der gestiegenen Preisvolatilität hat sich der EU-Ministerrat entschieden, Sofortmaßnahmen zu ergreifen, um auf dem Energiemarkt für Entlastungen zu sorgen. Mit der VO (EU) 2022/2577 (EU-Notfall-VO) des Rates vom 22.12.2022⁵³ will die EU ein schnelleres Tempo beim Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien erzeugen. Der beschleunigte Ausbau erneuerbarer Energien soll dazu beitragen, die Auswirkungen der Energiekrise abzufedern und einen Schutz gegen den Einsatz der Gasversorgung als Waffe bieten.⁵⁴ Der Ausbau soll bei der Stromerzeugung, der Industrie, dem Verkehr und der Wärmeversorgung Energiequellen bereitstellen, die keiner fossilen Brennstoffe bedürfen und mithin die Nachfragelage am Markt für fossile Brennstoffe entspannen.⁵⁵ Außerdem sollen durch die niedrigen Betriebskosten erneuerbarer Energien zusätzliche Effekte erzielt werden.

b) Entbindung von der UVP-Pflicht

⁵¹ Siehe hierzu *Kment*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 302 f.

⁵² Siehe auch *Winkler*, in: Beckmann/Kment, UVPG, 2023, Einl. Rn. 19.

⁵³ Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates v. 22.12.2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, ABl. EU, Nr. L 335, S. 36.

⁵⁴ Erw. 1 der VO (EU) 2022/2577.

⁵⁵ *Thierjung*, DVBl 2024, 529 (529 f).

Um die Lage auf den Energiemärkten zu verbessern, beschränkt die EU-Notfall-VO bei Genehmigungsverfahren von Solarenergieanlagen und des Repowerings die UVP-Pflicht bzw. die UVP-Vorprüfungspflicht. So bedarf es gem. Art. 4 Abs. 1 Satz 2 VO (EU) 2022/2577 in Verfahren zur Genehmigungserteilung von Solarenergieanlagen keiner UVP und auch keiner UVP-Vorprüfung. Zudem wird die Pflicht zur Vornahme einer UVP beim Repowering von Windenergieanlagen beschränkt: Soweit es für die Genehmigung des Repowerings oder dem damit verbundenen Ausbau der Netzinfrastruktur erforderlich ist, eine UVP vorzunehmen, oder zu prüfen, ob eine solche Prüfung vorzunehmen ist, beschränkt sich diese Prüfung nach Art. 5 Abs. 3 VO (EU) 2022/2577 allein auf die Betrachtung der Änderungen oder Erweiterungen im Vergleich zur ursprünglichen Anlage. Soweit es sich um das Repowering von Solaranlagen handelt, bei denen keine zusätzlichen Flächen verbaut und den geltenden Umweltmaßnahmen entsprochen wird, entfällt zudem nach Art. 5 Abs. 4 VO (EU) 2022/2577 eine etwaig erforderliche Vorprüfung, ob eine UVP vorzunehmen ist, gänzlich. Damit kommt es in diesem Bereich letztlich zu keiner UVP.⁵⁶

c) Abweichungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten

Weitere Erleichterungen hinsichtlich der UVP hält die EU-Notfall-VO in Art. 6 bereit: Danach können Mitgliedstaaten bei Verfahren in Gebieten, die für Projekte erneuerbarer Energien oder Stromnetze und der dafür erforderlichen Netzinfrastruktur vorgesehen sind, von der sonst dafür vorgesehenen UVP aus Art. 2 Abs. 1 UVP-RL und von den Bewertungen des Artenschutzes gem. Art. 12 Abs. 1 FFH-RL⁵⁷ und gem. Art. 5 Vogelschutz-RL⁵⁸ absehen. Voraussetzung dieser tiefgreifenden Modifikation des geltenden EU-Rechts ist, dass in den betreffenden Gebieten bereits eine Strategische Umweltprüfung (SUP) gemäß der RL 2001/42/EG⁵⁹ vorgenommen worden ist.

Soweit von der Möglichkeit, von der UVP abzusehen, Gebrauch gemacht wurde, stellen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sicher, dass Minderungsmaßnahmen vorgenommen werden, um die Einhaltung des Artenschutzes im Sinne des Art. 12 Abs. 1 FFH-RL und des Tötungsverbots aus Art. 5 Vogelschutz-RL sicherzustellen. Sind Minderungsmaßnahmen nicht möglich, muss der Betreiber privilegierter Anlagen einen finanziellen Ausgleich für Artenschutzmaßnahmen zum Erhalt betroffener Arten leisten.⁶⁰

2. Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III-RL)

Der zuletzt angesprochene Regelungsmechanismus des Art. 6 VO (EU) 2022/2577 (EU-Notfall-VO)⁶¹ ist von der neuen Erneuerbare-Energien-RL (RED III)⁶² aufgegriffen worden.⁶³ Gem. Art. 16a Abs. 3 UAbs. 1 RED III-RL entfällt für Vorhaben, die in Beschleunigungsgebieten nach Art.

⁵⁶ Siehe hierzu und dem Vorgenannten *Kment/Maier*, ZUR 2023, 323 (325).

⁵⁷ Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG, Nr. L 206, S. 7.

⁵⁸ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. EG, Nr. L 20, S. 7.

⁵⁹ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EG Nr. L 197, S. 30.

⁶⁰ *Kment/Maier*, ZUR 2023, 323 (325 f).

⁶¹ Siehe die obigen Ausführungen unter III, 2, a, cc.

⁶² Richtlinie 2023/2413 des europäischen Parlaments und des Rates v. 18.10.2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, ABl. EU Nr. L 2023/2413.

⁶³ *Kohls/Boerstra*, EnZW 2024, 69 (70); *Sailer/Deutinger*, EurUP 2024, 70 (71 ff); zur Umsetzung in nationales Recht *Wulff*, NVwZ 2024, 368.

15c RED III-RL angesiedelt werden sollen –⁶⁴ also Erneuerbare Energien wie Windenergie- und Photovoltaikprojekte –, die UVP und die FFH-Verträglichkeitsprüfung.⁶⁵

Die UVP wird gem. Art. 16a Abs. 4 UAbs. 1 S. 1 RED III-RL durch ein Screening ersetzt.⁶⁶ Hauptziel des Screenings ist es,

„festzustellen, ob das Projekt im Bereich der erneuerbaren Energie angesichts der ökologischen Sensibilität der geografischen Gebiete, in denen es sich befindet, höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, die bei der Umweltprüfung der Pläne zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energie [...] nicht ermittelt wurden.“

Erweist sich das Screening als unauffällig, ist das Vorhaben gem. Art. 16b Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 RED III-RL

„unter Umweltgesichtspunkten genehmigt, ohne dass eine Verwaltungsentscheidung der zuständigen Behörde erforderlich ist“.

Zeigen sich allerdings ökologische Probleme, entfällt die Privilegierung der RED III-RL und die UVP ist gem. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 3 RED III-RL durchzuführen,⁶⁷ es sei denn, besonders privilegierte Windenergie- und Fotovoltaikanlagen sollen unter begründeten Umständen errichtet werden.⁶⁸ Zusätzlich sind die erforderlichen Ausgleichs- und Minderungsmaßnahmen zu treffen, wenn dies im Einzelfall sachgerecht erscheint.⁶⁹

3.3 Ausgewählte Urteile des EuGH zur UVP

Auch der EuGH hat sich in vielen Entscheidungen mit der UVP beschäftigt. Dabei hat er ausgehend von der Entscheidung „Großkrotzenburg“⁷⁰ immer wieder neue Aspekte dem Recht der UVP beigefügt. Zwei neuere Entscheidungen sollen im Rahmen der vorliegenden Begutachtung den „Klassiker“ aus dem Jahr 1995 ergänzen.

1. Großkrotzenburgentscheidung (C-431/92)

Die Entscheidung zum Wärmekraftwerk Großkrotzenburg aus dem Jahr 1995⁷¹ stellt einen Meilenstein im Recht der UVP dar. In seinem Urteil erläutert der EuGH mit klaren Worten, welche Verpflichtungen sich aus der (damaligen) UVP-RL ergeben:

„Art. 2 der Richtlinie stellt eine unmißverständliche Verpflichtung für die in den einzelnen Mitgliedstaaten für die Genehmigung der Projekte zuständigen Behörden auf, bestimmte Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen. Art. 3 legt den Inhalt der Prüfung fest, zählt die Faktoren auf, denen hierbei Rechnung zu tragen ist und räumt der

⁶⁴ Siehe dazu Wulff, NVwZ 2024, 368 (369 f).

⁶⁵ Vgl. Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577 (1584 f); zu Ausnahmen von diesem Grundsatz siehe Schwerdtfeger, EurUP 2023, 365 (369).

⁶⁶ Siehe auch Thierjung, DVBl 2024, 529 (533).

⁶⁷ Kahl/Kaiser, EurUP 2024, Heft 2, i.E.

⁶⁸ Siehe hierzu Art. 16b Abs. 5 UAbs. 2 RED III-RL.

⁶⁹ Kahl/Kaiser, EurUP 2024, Heft 2, i.E.

⁷⁰ EuGH, Urt. v. 11.8.1995 – Rs. C-431/92 – Slg. I 1995, 2189.

⁷¹ EuGH, Urt. v. 11.8.1995 – Rs. C-431/92 – Slg. I 1995, 2189.

zuständigen Behörde ein gewisses Ermessen hinsichtlich der geeigneten Art und Weise der Durchführung der Prüfung nach Maßgabe jedes Einzelfalls ein. Art. 8 erlegt den betreffenden nationalen Behörden ferner die Pflicht auf, die während des Prüfungsverfahrens eingeholten Angaben im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigen.“⁷²

Neben diesen konkreten Verpflichtungen macht die Entscheidung des EuGH auch deutlich, dass die Einhaltung der Vorgaben der UVP-RL nicht formalistisch erfolgen muss. Ausreichend – aber auch notwendig – ist, dass die Vorgaben der UVP-RL, wie etwa die Untersuchung der Umweltauswirkungen (einschließlich der Wechselwirkungen), die Beteiligung der Öffentlichkeit oder die Einbeziehung der Informationen in den behördlichen Entscheidungsprozess, zumindest *de facto* eingehalten werden.⁷³

Zur juristischen Einordnung der Großkrotzenburg-Entscheidung gehört auch, ihre Position auf der historischen Zeitschiene der UVP-Entwicklung zu bestimmen: Die Entscheidung des EuGH aus dem Jahr 1995 ist trotz ihres für umweltrechtliche Verhältnisse vergleichsweise betagten Alters sicherlich weiter von zentraler Bedeutung für das Verständnis der UVP, da sich die juristische Grundkonzeption der UVP-RL seither nicht substantiell verändert hat. Gleichwohl wurden seit 1995 wichtige rechtliche Bausteine der UVP durch den europäischen Gesetzgeber neu eingesetzt bzw. modifiziert.⁷⁴ Hierzu gehören beispielsweise erhöhte formale Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung gem. Art. 6 Abs. 2 UVP-RL (insbesondere an die Bekanntmachung des Vorhabens) und an den Inhalt des neu eingeführten UVP-Berichts gem. Art. 5 Abs. 1, 3 und Anlage IV UVP-RL.⁷⁵ Diese Veränderungen sind stets zu beachten, wenn in der juristischen Debatte auf die Großkrotzenburg-Entscheidung des EuGH Bezug genommen wird.

2. Schwellenwertdefinition (C-575/21)

In einem jüngeren Urteil aus Mai 2023 befasst sich der EuGH mit der mitgliedstaatlichen Definition von Schwellenwerten, die über die UVP-Pflichtigkeit von Vorhaben entscheiden.⁷⁶ Der EuGH hatte sich daher mit der Bedeutung des Art. 4 Abs. 2, 3 UVP-RL und den hierzu erlassenen Anhängen II und III der UVP-RL auseinanderzusetzen. Zum Regelungsgehalt der UVP-RL führt der EuGH aus, dass die Bestimmung von Grenzwerten ebenso wie die Einordnung eines Vorhabens als UVP-pflichtig zwar einen „Wertungsspielraum“ auf Seiten des Mitgliedstaats eröffnet, bei Beachtung der UVP-RL gleichwohl aber nicht beliebig erfolgen kann.⁷⁷ Der Grundgedanke der UVP, wonach Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt einer UVP zu unterziehen sind, ist stets zu beachten.⁷⁸

⁷² EuGH, Urt. v. 11.8.1995 – Rs. C-431/92 – Slg. I 1995, 2189 Rn. 39.

⁷³ EuGH, Urt. v. 11.8.1995 – Rs. C-431/92 – Slg. I 1995, 2189 Rn. 42 ff.

⁷⁴ Die UVP-Änderungsrichtlinien 97/11/EG v. 03.03.1997 (ABl. EG, Nr. L 73, S. 5), 2003/35/EG v. 26.05.2003 (ABl. EG, Nr. L 156, S. 17), 2011/92/EU v. 13.12.2011 (ABl. EU, Nr. L 26, S. 1) und 2014/52/EU v. 16.04.2014 (ABl. EU, Nr. L 124, S. 1).

⁷⁵ Siehe hierzu *Kment*, in: Beckmann/Kment, UVP, 2023, § 16 Rn. 4.

⁷⁶ EuGH, Urt. v. 25.5.2023 – C-575/21 – NVwZ 2023, 1313.

⁷⁷ EuGH, Urt. v. 25.5.2023 – C-575/21 – NVwZ 2023, 1313 Rn. 42.

⁷⁸ EuGH, Urt. v. 25.5.2023 – C-575/21 – NVwZ 2023, 1313 Rn. 37.

Bei der Bestimmung von Schwellenwerten ist außerdem darauf zu achten, dass alle in Art. 4 Abs. 2 UVP-RL genannten Merkmale und die Kriterien des Anhangs III der UVP-RL Berücksichtigung finden. Eine Konzentration auf einzelne Merkmale oder gar ein Merkmal sind mit dem EU-Recht nicht vereinbar.⁷⁹

Des Weiteren macht der EuGH klar, dass eine Schwellenwertbildung nicht dazu führen darf, eine Vorhabenart gänzlich von der UVP freizustellen,

„es sei denn, aufgrund einer Gesamtbeurteilung aller ausgenommenen Projekte wäre davon auszugehen, dass bei ihnen nicht mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist.“⁸⁰

3. UVP-Pflicht bei kumulierenden Vorhaben (C-596/22)

In einer weiteren Entscheidung aus dem Jahr 2023 hat sich der EuGH mit der Frage beschäftigt, wie Umweltauswirkungen verschiedener Vorhaben hinsichtlich der UVP-Pflicht zu beurteilen sind, wenn zwischen den fraglichen Vorhaben eine Verbindung besteht (sog. kumulierende Vorhaben).⁸¹

Die Beantwortung dieser Frage knüpft erneut bei der Anwendung der Merkmale des Anhangs III der UVP-RL an. Der EuGH stellt klar, dass

„die Merkmale eines Projekts sowie die möglichen erheblichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt insbesondere hinsichtlich seiner kumulativen Auswirkungen mit anderen Projekten zu beurteilen sind. Die Nichtberücksichtigung der kumulativen Auswirkungen eines Projekts mit anderen Projekten hat nämlich möglicherweise zur Folge, dass es der Verpflichtung zur Verträglichkeitsprüfung entzogen wird, obwohl es zusammengenommen mit anderen Projekten erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann.“⁸²

Die gemeinsame Betrachtung von Vorhaben verengt sich bei der umweltrechtlichen Beurteilung von Vorhaben nach Ansicht der siebten Kammer des EuGH folglich *nicht* auf gleichartige Projekte.⁸³ Außerdem müssen kumulierende Vorhaben nicht mit gemeinsamen Einrichtungen verbunden sein.⁸⁴

⁷⁹ EuGH, Urt. v. 25.5.2023 – C-575/21 – NVwZ 2023, 1313 Rn. 41 ff, 59 f.

⁸⁰ EuGH, Urt. v. 25.5.2023 – C-575/21 – NVwZ 2023, 1313 Rn. 46.

⁸¹ EuGH, Beschl. v. 28.2.2023 – C-596/22 – NuR 2023, 399.

⁸² EuGH, Beschl. v. 28.2.2023 – C-596/22 – NuR 2023, 399 Rn. 30.

⁸³ EuGH, Beschl. v. 28.2.2023 – C-596/22 – NuR 2023, 399 Rn. 31.

⁸⁴ EuGH, Beschl. v. 28.2.2023 – C-596/22 – NuR 2023, 399 Rn. 32.

4 Verfahrensrechtliche Beschleunigungspotenziale

Nachdem Grundlagen der UVP dargelegt wurden,⁸⁵ soll in einem nächsten Schritt überlegt werden, ob die UVP oder einzelne ihrer Elemente in ihrer nationalen Ausgestaltung obsolet sind. Dabei werden auch Vorschläge aufgegriffen, die im Rahmen eines Expertengesprächs vorgetragen wurden.

4.1 Verzicht auf UVP

Die bisherigen Ausführungen haben bereits aufgezeigt, dass nicht jedes Vorhaben, das Umweltauswirkungen hervorruft, zwingend einer UVP zu unterziehen ist.⁸⁶ Dies kann zum einen darauf zurückzuführen sein, dass das sonstige Unionsrecht selbst Regelungen schafft, die von den Grundsätzen der UVP-RL abweichen; die EU-Notfall-VO ist hierfür ein gutes Beispiel.⁸⁷ Zum anderen liefert die UVP-RL selbst interne Ausnahmetatbestände. Wie bereits erläutert, erlaubt sie u.a. im Rahmen der Landesverteidigung (Art. 1 Abs. 3 UVP-RL) oder bei Projektzulassungen durch Gesetzgebungsakt (Art. 2 Abs. 5 UVP-RL) Abweichungen.⁸⁸ Schließlich kann von einer UVP in eng umgrenzten Ausnahmefällen im Sinne des Art. 2 Abs. 4 UVP-RL abgesehen werden;⁸⁹ im deutschen Kontext wird dieser Ausnahmefall bei der Genehmigung von LNG-Terminals genutzt.⁹⁰

Die eng umgrenzten Anwendungsfälle der EU-Notfall-VO, der Landesverteidigung und LNG-Terminals indizieren bereits, dass eine Genehmigung ohne UVP in Fällen erheblicher Umweltauswirkungen der Ausnahmefall bleiben muss.⁹¹ Schließlich liegt es in der Natur eines Ausnahmefalles, in engen Grenzen Abweichungen vom Normalfall zu ermöglichen und sich nicht zum Regelfall aufzuschwingen. Für eine andersartige Beurteilung gibt der Aussagegehalt der UVP-RL und ihre innere Systematik wie auch das sonstige Unionsrecht nichts her. Damit bleibt die UVP in Fällen erheblicher Umweltauswirkungen der gesetzliche Regelfall. Abweichungen sind seltene Ausnahmen, die nicht breitflächig zur Anwendung kommen können;⁹² diesen Vorgaben des Unionsrechts kann sich der nationale Gesetzgeber auch im Rahmen des Immissionsschutzrechts nicht entziehen.

4.2 Bestimmung der UVP-Pflichtigkeit

Ansatzpunkte einer verfahrensrechtlichen Entlastung bei der UVP im Genehmigungsverfahren des Immissionsschutzrechts sind vor dem Hintergrund dieses Befunds⁹³ nicht im Grundsätzlichen zu suchen. Sie können vielmehr nur dort gefunden werden, wo sich mitgliedstaatliche „Wertungsspielräume“ zeigen.⁹⁴ Solche Wertungsspielräume hatten sich beim Screening gezeigt.⁹⁵ Es bietet sich daher an, beim mitgliedstaatlichen Zuschnitt der Vorhaben des

⁸⁵ Siehe die obige Darstellung unter II, III.

⁸⁶ Siehe die obige Darstellung unter III, 1, b.

⁸⁷ Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter III, 2, a.

⁸⁸ Siehe die obige Darstellung unter III, 1, b.

⁸⁹ Siehe die obige Darstellung unter III, 1, b.

⁹⁰ Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 22.6.2023 – 7 A 9.22 – ZUR 2024, 95; kritisch *Kment/Fimpel*, NuR 2022, 599.

⁹¹ Kahl/Kaiser, EurUP 2024, Heft 2, i.E.

⁹² Früh, JuS 2021, 905 (909).

⁹³ Siehe IV, 1.

⁹⁴ EuGH, Urt. v. 25.5.2023 – C-575/21 – NVwZ 2023, 1313 Rn. 42.

⁹⁵ Siehe die obige Darstellung unter III, 3, b.

Anhangs II der UVP-RL nach Einsparungspotentialen zu suchen, denn hier können die Mitgliedstaaten anhand relevanter Auswahlkriterien des Anhangs III der UVP-RL bei Vorhaben, die nicht automatisch der UVP unterworfen werden, die Pflicht zur UVP moderieren.

1. Überarbeitung der Schwellenwerte

Der EuGH hat deutlich aufgezeigt, dass der Umgang mit den Auswahlkriterien des Anhangs III der UVP-RL einen Wertungsspielraum der Mitgliedstaaten beinhaltet, gleichwohl aber nicht beliebig ist.⁹⁶ Projekte, bei denen u.a. aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, müssen vor Erteilung der Genehmigung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden.⁹⁷ Außerdem müssen bei der Festlegung einer UVP-Pflicht bzw. der Freistellung von der UVP-Pflicht zunächst alle Merkmale des Anhangs III der UVP-RL Berücksichtigung finden;⁹⁸ dies gilt insbesondere auch für kumulierende Vorhaben.⁹⁹ Des Weiteren dürfen bei der nationalen Umsetzung der UVP-RL keine einseitigen Schwellenmerkmale (etwa allein die Größe eines Vorhabens ohne Berücksichtigung seines Standortes) als maßgebliche Kriterien eingeführt werden.¹⁰⁰

Unter Beachtung dieser Maßgaben wird empfohlen, die Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben der Anlage 1 zum UVPG einer kritischen Prüfung zu unterziehen, um ungenutzte Spielräume, die das Unionsrecht eröffnet, bei der Kategorisierung von Vorhaben zu ermitteln. Hierbei sollten sowohl Vorhaben der Spalte 1 (x-Vorhaben, die stets UVP-pflichtig sind) als auch Vorhaben der Spalte 2 (vorprüfungspflichtige A-/S-Vorhaben) in die Prüfung einbezogen und fachwissenschaftlich neu bewertet werden.¹⁰¹ Nur um das Potenzial zu verdeutlichen: Anhang I der UVP-RL sieht beispielsweise eine verpflichtende UVP bei Wärmekraftwerken mit einer Leistung von 300 MW vor, während Nr. 1.1.1 der Anlage 1 zum UVPG bereits bei 200 MW eine UVP-Pflicht ausspricht.¹⁰²

Sofern Anpassungen bei der Anlage 1 zum UVPG vorgenommen werden, sollte dringend darauf geachtet werden, die Anlage 1 zur 4. BImSchV ebenfalls – unter Berücksichtigung der Eigenarten des UVPG – anzupassen, um Divergenzen bzw. Wertungswidersprüche in der Anwendung der Regeln des Immissionsschutzrechts und des UVP-Rechts möglichst zu vermeiden.¹⁰³

⁹⁶ EuGH, Urt. v. 25.5.2023 – C-575/21 – NVwZ 2023, 1313 Rn. 41 ff.

⁹⁷ EuGH, Urt. v. 25.5.2023 – C-575/21 – NVwZ 2023, 1313 Rn. 37.

⁹⁸ EuGH, Urt. v. 25.5.2023 – C-575/21 – NVwZ 2023, 1313 Rn. 41 ff, 59 f.

⁹⁹ EuGH, Beschl. v. 28.2.2023 – C-596/22 – NuR 2023, 399 Rn. 31.

¹⁰⁰ EuGH, Urt. v. 25.5.2023 – C-575/21 – NVwZ 2023, 1313 Rn. 41 ff, 59 f.

¹⁰¹ Zu einem Teilaspekt dieses Themenkreises, nämlich den Änderungsvorhaben, lässt das UBA aktuell ein Forschungsvorhaben mit dem Titel „Schwellenwerte für die UVP-Vorprüfung von Änderungsvorhaben“ durchführen. Der Abschlussbericht dieses Projekts, das unter FKZ 3719 11 111 0 geführt wird, soll noch in diesem Jahr (2024) erscheinen. Vgl. zur UVP-Pflicht bei Vorhabenänderungen jüngst BVerwG, NVwZ 2024, 500 Rn. 15.

¹⁰² Dieses Beispiel soll keinesfalls nahelegen, die Grenzwerte für Wärmekraftwerke in der Anlage 1 zum UVPG zu modifizieren. Es soll aber aufzeigen, dass es Entscheidungsspielräume gibt, die auf der Grundlage von fachlichen Einschätzungen heranzuziehender Sachverständiger neu ausgestaltet werden können.

¹⁰³ Sicherlich kommen Bestrebungen zur Vereinheitlichung dort an Grenzen, wo sachliche Erwägungen des jeweiligen Rechtsgebiets (vor allem die individuelle Schutzrichtung des Fachrechts) eine Abweichung erfordern; dies sollte fachwissenschaftlich untersucht werden.

Das Wärmekraftwerk wird im Immissionsschutzrecht etwa gem. Nr. 1.1 der Anlage 1 zur 4. BImSchV bereits bei 50 MW in einem umfangreichen Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG geprüft.¹⁰⁴

Abschließend sei angemerkt, dass das größte Beschleunigungspotential wohl darin liegen dürfte, umweltrechtlich weniger relevante Vorhaben, die aktuell noch einer UVP-Vorprüfung unterworfen sind (Spalte 2 der Anlage 1 zum UVPG), gänzlich von dieser UVP-Verfahrensbelastung zu befreien, insbesondere wenn sie in der aktuellen Verwaltungspraxis fast ausnahmslos zu einem negativen Ergebnis (also dem Entfall der UVP) führen.¹⁰⁵

2. Definition von Bagatell- und Irrelevanzschwellen sowie Abschneidekriterien

Sollte es zu einer Neubewertung von Schwellenwerten kommen, erscheint es wünschenswert, die Normierungskraft des Gesetzgebers nicht nur darauf zu richten, moderne Schwellenwerte zur Festschreibung der UVP-Pflicht bzw. UVP-Vorprüfungs-Pflicht zu definieren, sondern weitgreifender auch umweltrechtlich sehr relevante Bagatell- und Irrelevanzschwellen sowie Abschneidekriterien in den Blick zu nehmen.¹⁰⁶ Durch den Gesetz- oder Ordnungsgeber verschaffte Klarheit in diesem Bereich würde nicht nur die Umsetzung der Regeln zur UVP in der Praxis erheblich erleichtern, sondern auch Genehmigungsverfahren insgesamt spürbar beschleunigen. Bagatell- und Irrelevanzschwellen spielen zwar vorrangig im Naturschutzrecht oder im materiellen Immissionsschutzrecht eine Rolle, um die Erheblichkeit von Einträgen in die Natur zu bestimmen.¹⁰⁷ Bei der standortbezogenen UVP-Vorprüfung nach § 1 Abs. 2 der 9. BImSchV iVm. § 7 Abs. 2 UVPG zeigt sich aber bereits recht deutlich, dass die Regeln zu Beeinträchtigungen von Schutzgebieten in das Regime des UVP-Rechts hineinreichen und somit UVP-relevant sind. Gem. § 1 Abs. 2 der 9. BImSchV iVm. § 7 Abs. 2 S. 3 iVm. Nr. 2.3. der Anlage 3 UVPG ist bei der standortbezogenen Vorprüfung nämlich auch die Belastbarkeit der UVP-Schutzgüter unter besonderer Berücksichtigung der naturschutzrechtlichen Schutzgebiete und der Art und des Umfangs des ihnen jeweils zugewiesenen Schutzes zu bestimmen.¹⁰⁸

Ebenfalls bedeutsam sind Abschneidekriterien, welche die Grenzen der Messmethodik beschreiben und im Fall der Unterschreitung Zurechnungszusammenhänge abreißen lassen.¹⁰⁹ Klare gesetzliche Regeln würden auch hier Entlastungen im Verwaltungsvollzug nach sich ziehen.

Die Diskussion um die Definition von Grenzwerten ist bekanntlich nicht ganz neu; selbst das BVerfG hat bei der Bestimmung der Signifikanzschwelle im Artenschutzrecht bereits eine gesetzgeberische Normierung eingefordert.¹¹⁰

¹⁰⁴ Der Verweis auf diesen Grenzwert dient allein dazu, Abweichungen zum UVPG aufzuzeigen. Er beinhaltet keine Aussage dazu, ob die gewählten Grenzwerte aus immissionsschutzrechtlichen Gesichtspunkten sachgerecht sind oder nicht.

¹⁰⁵ Siehe hierzu auch die Erkenntnisse des UBA-Forschungsvorhabens mit dem Titel „Schwellenwerte für die UVP-Vorprüfung von Änderungsvorhaben“, FKZ 3719 11 111 0.

¹⁰⁶ Siehe zu diesen Kriterien etwa *Keller*, in: Beckmann/Kment, UVPG, 2023, § 7 Rn. 2 ff.

¹⁰⁷ BVerwGE 146, 145 Rn. 60; speziell mit Bezug zum Immissionsschutzrecht *Füßler/Kreuter*, NVwZ 2013, 1241.

¹⁰⁸ Siehe dazu ausführlich *Keller*, in: Beckmann/Kment, UVPG, 2023, § 7 Rn. 11 ff.

¹⁰⁹ Vgl. dazu *Kment*, DVBl 2014, 818.

¹¹⁰ BVerfGE 149, 407 Rn. 24; vgl. dazu auch *Kment*, EurUP 2020, 317; *Dolde*, NVwZ 2019, 1569.

3. Konzentration des Prüfverfahrens

Aus der Praxis ist dem Unterzeichnenden berichtet worden, dass eine nicht unbeträchtliche Zahl von UVP-Vorprüfungen sehr umfangreich angelegt und mit beachtlichem Arbeitsaufwand betrieben wird, gerade wenn Vorhaben öffentlich diskutiert werden und größeren Umfangs sind. Der Prüfungsaufwand bindet personelle und sachliche Ressourcen und ist überdies zeitaufwändig.

Dieser Befund aus der Praxis deckt sich nicht unbedingt mit den rechtlichen Rahmenbedingungen: Die in § 1 Abs. 2 der 9. BImSchV iVm. § 7 UVPG angelegte Vorprüfung ist nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Gesetzes nämlich als

„überschlägige Prüfung“

konzipiert. Dies bedeutet, dass im Rahmen der Vorprüfung gerade keine (umfangreiche) UVP vorgezogen wird.¹¹¹ Der zuständigen Behörde ist vielmehr abverlangt, eine überschlägige Vorausschau mit begrenzter Prüfungstiefe vorzunehmen,¹¹² die klären soll, ob das geplante Vorhaben erhebliche Umwelteinwirkungen erwarten lässt. Die Vorprüfung basiert in der Regel auf der Grundlage vorhandener Daten und Informationen und verlangt nicht, Gutachten in Auftrag zu geben.¹¹³ Auch wenn die Einschätzung grob, aber nicht oberflächlich ist,¹¹⁴ muss sie allerdings in der Sache nachvollziehbar im Sinne des § 5 Abs. 3 S. 2 UVPG sein; dies ist der Maßstab einer möglichen, nachfolgenden, gerichtlichen Überprüfung, die auf das Verwaltungsverfahren unweigerlich „vorwirkt“.¹¹⁵ Auch entbindet § 7 UVPG nicht davon, eine negativ ausfallende Vorprüfungsentscheidung zu begründen; § 5 Abs. 2 S. 3 UVPG führt insofern – in Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben – zu gesteigerten Anforderungen.¹¹⁶

Die Behördenpraxis lässt sich auch damit erklären, dass UVP-Vorprüfungsentscheidungen, die zur Ablehnung der UVP-Pflicht geführt haben, in der Praxis eine signifikante „Angriffsfläche“ bieten, um gegen die Genehmigung von Vorhaben vorzugehen. Behörden fühlen sich daher durch drohende Gerichtsverfahren veranlasst, sehr umfangreich und bedacht zu prüfen, um das Prozessrisiko zu senken. Mitunter scheuen auch Vorhabenträger das Prozessrisiko und bevorzugen deshalb, eine UVP durchzuführen, selbst wenn eine Prüfung der Umweltauswirkungen nicht erforderlich sein sollte.¹¹⁷

Aus diesen Feststellungen ergibt sich folgendes Gesamtbild: Der Gesetzgeber hat die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, damit UVP-Vorprüfungen ihren Charakter als überschlägige Vorausschau nicht verlieren. Der Rechtsrahmen nutzt die Gestaltungsmöglichkeiten, die das Unionsrecht belässt, um für eine Prüfungsentlastung zu sorgen. Auch versucht er, frankierend die Prüfungserleichterungen durch Vorgaben für den Rechtsschutz abzusichern. Selbst der in § 7 Abs. 1 S. 2 UVPG anzutreffende, unionsrechtlich erzwungene Hinweis, im Rahmen der allgemeinen UVP-Vorprüfungen den gesamten, in Anlage 3 zum UVPG aufgeführten

¹¹¹ BR-Drs. 164/17, S. 88.

¹¹² BVerwGE 131, 352 Rn. 35; BVerwGE 141, 282 Rn. 25.

¹¹³ Keller, in: Beckmann/Kment, UVPG, 2023, § 7 Rn. 2.

¹¹⁴ Seibert, NVwZ 2019, 337 (343).

¹¹⁵ Keller, in: Beckmann/Kment, UVPG, 2023, § 5 Rn. 25 f.

¹¹⁶ Keller, in: Beckmann/Kment, UVPG, 2023, § 5 Rn. 21.

¹¹⁷ Keller, in: Beckmann/Kment, UVPG, 2023, § 5 Rn. 26.

Kriterienkatalog berücksichtigen zu müssen,¹¹⁸ führt nicht zu einer anderen Einschätzung. Er hat nämlich nicht zur Konsequenz, dass Schwerpunktsetzungen bei der UVP-Vorprüfung bis hin zur pointierten Konfliktbetrachtung ausgeschlossen wären oder offensichtlich irrelevante Bereiche nicht knapp abgehandelt werden könnten.

Trotz dieser deutlichen gesetzlichen Vorgaben führt die Streitwilligkeit im Alltag der Verwaltungspraxis dazu, dass Verwaltungsbehörden gerade bei Großprojekten und öffentlich umstrittenen Vorhaben die UVP-Vorprüfung regelmäßig umfassender und detaillierter durchführen als dies rechtlich notwendig wäre, um mit Blick auf drohende gerichtliche Auseinandersetzungen und eine (bisweilen zu kleinteilig angelegte) gerichtliche Prüfung einen gewissen „Sicherheitspuffer“ einzubauen und die Fehleranfälligkeit zu reduzieren. Mit Blick auf die gewünschten Beschleunigungswirkungen ist diese Verwaltungspraxis offensichtlich dysfunktional. Gesetzlicher Handlungsbedarf besteht jedoch nicht; der rechtliche Rahmen ist – wie beschrieben –¹¹⁹ hinreichend eindeutig. Allenfalls könnte darüber nachgedacht werden, die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung anzupassen, um auf die Rechtspraxis einzuwirken.¹²⁰ Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Gerichtspraxis bestehen auch aus Gewaltenteilungsgesichtspunkten nicht.

4.3 Vermeidung von Doppelprüfungen (Abschichtung)

1. Europäische Vorbilder

In Europa sind klare Tendenzen zu erkennen, in ausgewählten Bereichen des Energierechts die SUP auf der vorgelagerten Planungsebene mit der vorhabenbezogenen UVP zu verbinden, um die Vorhabenrealisierung zu beschleunigen. So wird nach Maßgabe der bereits dargestellten¹²¹ EU-Notfall-VO und auch der ihr konzeptionell nacheifernden RED III-RL im Anwendungsbereich der jeweiligen Unionsrechtsakte die erforderliche UVP durch vorgelagerte Umweltprüfungen auf der Planungsebene (SUP) ersetzt. Teilweise finden sich Sicherungsinstrumente, um bei Vorhaben, die erhebliche negative Umweltauswirkungen aufweisen, gegenzusteuern: Dies kann einmal dadurch geschehen, dass bei Beeinträchtigung besonders schutzwürdiger Umweltgüter eine Ausgleichszahlung zu entrichten ist (vgl. Art. 6 VO (EU) 2022/2577) oder dass ein präventives Screening des fraglichen Projekts eine UVP-Pflicht auslöst, wenn höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu befürchten sind, die nicht durch Minderungsmaßnahmen verringert werden können (vgl. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 RED III-RL). Eine Ausnahme besteht insofern lediglich bei Windenergie- und Fotovoltaikanlagen, die unter besonderen Umständen auch ohne UVP zugelassen werden können; Art. 16a Abs. 5 UAbs. 2 RED III-RL.

Konzeptionell basieren die unionsrechtlichen Regelwerke auf einem „modernen“ Verständnis der Abschichtung, mithin der Nutzung von vorausgehend durchgeführten, umweltrechtlichen Prüfungen in nachgelagerten Entscheidungsverfahren, um Verfahrensentlastungen im

¹¹⁸ Vgl. dazu EuGH, Urt. v. 25.5.2023 – C-575/21 – NVwZ 2023, 1313 Rn. 41 ff, 59 f.

¹¹⁹ Siehe die Ausführungen in diesem Gliederungsabschnitt.

¹²⁰ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) v. 18.09.1995.

¹²¹ Siehe die obigen Ausführungen unter III, 2.

nachgelagerten Verfahren zu bewirken.¹²² Die Interpretation der Abschichtungsregeln ist insofern „modern“ (vielleicht auch extensiv) als sie die Genauigkeitsverluste, die bei der Umweltprüfung auf einer vorgelagerten, abstrakten Ebene auftreten, akzeptiert und (teilweise) durch die Entschärfung von Fällen erheblicher Umweltbelastungen zu kompensieren sucht.

2. Übertragung auf das Immissionsschutzrecht

Die Modifikation der Abschichtungsbeziehung zwischen Planungs- und Zulassungsebene ist unionsrechtlich auf bestimmte Ausnahmereiche begrenzt, nicht aber der Regelfall. Eine mitgliedstaatlich verantwortete Extension der aufgezeigten unionsrechtlich normierten Sonderfälle auf das gesamte Umweltrecht (einschließlich des Immissionsschutzrechts) erscheint daher durchaus gewagt. Die unionsrechtlichen Regeln sind nämlich erkennbar darauf ausgelegt, in Bereichen erheblichen Zeitdrucks auf Kosten des Umweltschutzniveaus für Verfahrensbeschleunigungen zu sorgen, um größeren gesellschaftlichen Schaden, etwa bei der Energieversorgung, abzuwenden. Eine *flächendeckende* Neugestaltung des UVP-Rechts ist mit ihnen aber nicht beabsichtigt.¹²³ Dies verdeutlicht bereits der systematisch isolierte Standort der unionsrechtlichen Sonderregeln; so wurden die Veränderungen nicht in die bestehende UVP-RL eingepflegt und haben damit ihre Grundaussagen nicht geändert. Damit scheiden Überlegungen zur umfassenden, inhaltlichen Neuausrichtung aktuell bestehender nationaler Abschichtungsregelungen aus, die zu einer substanziellen Entlastung bei der UVP bis hin zum vollständigen Verzicht auf die UVP führen könnten.¹²⁴ Dies gilt insbesondere auch für das Immissionsschutzrecht, welches *nicht* durch eine den unionsrechtlichen Sonderregelungen vergleichbare Interessenlage gekennzeichnet ist.

Kein anderes Ergebnis ergibt sich mit Blick auf § 50 UVPG, der bisweilen als Gegenbeispiel für eine bereits existierende Verdrängung der UVP im nationalen Recht angeführt wird. In § 50 UVPG wird zwar eine vorsichtige Verschmelzung von Planungs- und Zulassungsebene im Baurecht zugelassen und der Bauleitplanung, die eigentlich einer SUP unterliegt, erlaubt, im Planaufstellungsverfahren gleichzeitig die standortbezogenen Aspekte der vorhabenbezogenen UVP in sich aufzunehmen;¹²⁵ deshalb wählt § 2 Abs. 4 BauGB auch den übergeordneten Begriff der Umweltprüfung, der sowohl die SUP als auch die UVP einschließt.¹²⁶ Diese Zusammenführung von SUP und UVP gelingt im Rahmen der Bauleitplanung jedoch nur teilweise und dort auch nur deshalb, weil das sehr kleinteilige Planungsverfahren auf konkrete umweltrelevante Standortprüfungen ohne umweltrechtlichen Erhebungsverlust fokussiert werden kann. Demgegenüber gelingt es der Bauleitplanung aber nicht, zufriedenstellend vorhabenspezifische (anlagenbezogene) Umweltauswirkungen eines Vorhabens abzarbeiten;¹²⁷ die grundsätzlich vollumfänglich – auf die Gesamtauswirkungen eines Vorhabens fokussierte – UVP wird folglich nur partiell absorbiert.¹²⁸ Dies betrifft insbesondere auch das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, das nicht von der Pflicht zur Durchführung einer erforderlichen UVP befreit wird, auch wenn im Wege der

¹²² Siehe ausführlich zur Abschichtung und ihren Spielarten *Kment*, in: Beckmann/Kment, UVPG, 2023, § 39 Rn. 32 ff.

¹²³ *Kahl/Kaiser*, EurUP 2024, Heft 2, i.E.

¹²⁴ Ebenso im Ergebnis *Kahl/Kaiser*, EurUP 2024, Heft 2, i.E.

¹²⁵ *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 2 Rn. 6.

¹²⁶ *Krautzberger/Kment*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2023, § 2 Rn. 256.

¹²⁷ *Krautzberger/Kment*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2023, § 2 Rn. 280.

¹²⁸ *Wagner*, in: Beckmann/Kment, UVPG, 2023, § 50 UVPG Rn. 163.

Konzentrationswirkung Erkenntnisse aus den baurechtlichen Prüfungen mit in das Immissionsschutzrecht einfließen. Gem. § 50 Abs. 3 UVPG kann sich in einem separat neben der Bauleitplanung durchzuführenden UVP-Verfahren die Prüfung der Umweltauswirkungen jedoch auf die anlagenbezogenen Aspekte konzentrieren und die standortbezogenen Elemente unter Bezugnahme auf die Bauleitplanung aus dem vorausgegangenem Planungsverfahren übernehmen.¹²⁹

§ 50 UVPG liefert folglich keinen Gegenbeweis zum ursprünglichen Befund. Er unterstreicht vielmehr die weiterhin im allgemeinen Umweltrecht anzutreffende Grundaussage, dass Planungen nachfolgende UVPen nicht vollständig absorbieren können, sondern allenfalls partielle Prüfungserleichterung in dem Umfang im Wege der Abschichtung erlauben, in dem sie selbst Prüfungselemente der UVP abarbeiten.¹³⁰ Diese Grundaussage hat sich durch die aktuellen singulären Änderungen des Unionsrechts noch nicht geändert. Es muss deshalb auf eine grundlegende Modifikation der UVP-RL gewartet werden, bis der nationale Gesetzgeber insofern tätig werden kann. Diese Abhängigkeit des nationalen Gesetzgebers vom unionsrechtlichen Umdenken wird durch die Existenz der EU-Notfall-VO und die RED III-RL zusätzlich untermauert, da die gesteigerte „moderne“ Abschichtungswirkung nur in diesen besonderen Rechtsakten ausdrücklich angelegt ist und daher nicht in die UVP-RL hineingelesen werden kann. Zwar erkennt Letztgenannte selbst die Notwendigkeit, Mehrfachprüfungen zu vermeiden, versteht die Abschichtung aber weiterhin in ihrer klassischen tradierten Form als Teilelement der UVP, ohne die UVP vollständig zu verdrängen; in Art. 5 Abs. 1 heißt es:

„Der Projektträger berücksichtigt bei der Ausarbeitung des UVP-Berichts die vorhandenen Ergebnisse anderer einschlägiger Prüfungen, die gemäß anderer Unionsgesetzgebung oder nationaler Gesetzgebung durchgeführt wurden, um Mehrfachprüfungen zu vermeiden.“¹³¹

4.4 Beschleunigung durch Verfahrenskomprimierung

1. Judikativer Ausgangspunkt

Die Entscheidung des EuGH im Fall des Wärmekraftwerks Großkrotzenburg¹³² hatte festgestellt, dass die Einhaltung der Vorgaben der UVP-RL nicht formalistisch erfolgen muss. Ausreichend – aber auch notwendig – ist nach Ansicht des EuGH, dass die Vorgaben der UVP-RL zumindest *de facto* eingehalten werden.¹³³

2. Einsparung der UVP

Aus dem Judikat könnte man ableiten, dass der deutsche Gesetzgeber den Anforderungen der UVP-RL auch durch eine nationale Umsetzung gerecht werden könnte, die das bestehende nationale Genehmigungsrecht aufrechterhält und nur erforderliche verfahrensrechtliche Ergänzungen vornimmt.¹³⁴ Man könnte bei einer Betonung des dienenden Charakters des

¹²⁹ Krautzberger/Kment, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2023, § 2 Rn. 281.

¹³⁰ Siehe auch Balla/Sangenstedt, ZUR 2023, 476 (486).

¹³¹ Hervorhebung nicht im Original.

¹³² EuGH, Urt. v. 11.8.1995 – Rs. C-431/92 – Slg. I 1995, 2189.

¹³³ EuGH, Urt. v. 11.8.1995 – Rs. C-431/92 – Slg. I 1995, 2189 Rn. 42 ff.

¹³⁴ Siehe dazu eingehender die nachfolgende Untersuchung unter IV, 4, c.

Verwaltungsverfahren¹³⁵ sogar zu der Auffassung gelangen, die UVP als Verfahrensschritt gänzlich einsparen zu können, da man durch eine konsequente Prüfung der materiellen Voraussetzungen eines Vorhabens zum „richtigen“ Ergebnis gelange, dem eine UVP keine weiteren Erkenntnisse hinzufügen könne. Mehr als das „richtige“ Ergebnis könne schließlich auch unionsrechtlich nicht verlangt werden, da es die Umwelt im rechtlich vorgesehenen Maße schütze. Ähnliche Überlegungen stützen schließlich auch nationale Unbeachtlichkeitsregelungen, wie sie z.B. in § 46 VwVfG zu finden sind.¹³⁶

Die gänzliche „Auflösung“ der UVP in nationalen¹³⁷ Verfahrensvorschriften ist unionsrechtlich gleichwohl nicht abbildbar. Dies lässt sich zum einen damit begründen, dass dem Unionsrecht eine ausschließlich dienende Funktion des Verfahrensrechts fremd ist.¹³⁸ Die Einhaltung wesentlicher Verfahrensbausteine gewährleistet nach dortigem Verständnis vielmehr das Erreichen eines „möglichst richtigen“ Ergebnisses.¹³⁹ Zum anderen hat die Beachtung der UVP nicht nur einen „Ergebnisbezug“. Sie schafft vielmehr auch eine Entscheidungstransparenz, die als Grundlage für eine gesteigerte Akzeptanz in der Bevölkerung sorgt und so den Rechtsfrieden fördert.¹⁴⁰ Überdies erlaubt sie auf Seiten der agierenden Behörden eine Selbstvergewisserung bzw. Selbstkontrolle und steigert die Effektivität des Rechtsschutzes.¹⁴¹ Schließlich sind bestimmte Verfahrensschritte der UVP notwendig separat zu erfüllen, wie etwa die Erstellung eines UVP-Berichts.¹⁴² Sie können also nicht im tradierten Verfahrensrecht aufgehen.

3. Integration der UVP

Will man sich deshalb darauf beschränken, die UVP „lediglich“ in das bestehende Verwaltungsverfahren einzubinden, um für Beschleunigung zu sorgen, ist Unterschiedliches zu beachten: Zunächst gilt es zu erkennen, dass dieser Weg der Verfahrensintegration bereits der geltenden deutschen Rechtslage entspricht.¹⁴³ Des Weiteren ist ein *beliebiger* verfahrensrechtlicher Umgang mit der UVP – auch mit Blick auf die Großkrotzenburg-Entscheidung des EuGH¹⁴⁴ – nicht möglich. Durch Änderungen der UVP-RL, die der Großkrotzenburg-Entscheidung des EuGH zeitlich nachfolgten, sind verfahrensrechtliche Anforderungen geschaffen worden, die sich nicht durch das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren allein abbilden lassen.¹⁴⁵ Aus diesem Grund wurden im Nachgang zu den jeweiligen Änderungen der UVP-RL zwangsläufig (und zutreffend) auch das BImSchG und die 9. BImSchV angepasst, um etwa die erforderliche Erstellung eines separaten Umweltberichts

¹³⁵ Siehe zu diesem Konzept etwa *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2023, § 45 Rn. 10 ff; *Hufen/Siegel*, Fehler im Verwaltungsverfahren, 2021 (7. Auflage), Rn. 918 ff. Siehe auch ältere Stimmen zu dieser Konzeption: *Franßen*, DVBl 1998, 413 (420 f); *Weyreuther*, BauR 1977, 293 (298)

¹³⁶ Siehe exemplarisch *Emmenegger*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2019, § 46 Rn. 4 ff.

¹³⁷ Dies meint nationales Verfahrensrecht, das ohne den unionsrechtlichen Umsetzungsauftrag der UVP-RL existiert, also nicht unionsrechtlich veranlasst ist.

¹³⁸ *Kment*, AöR 2005, 570 (572 f); *Wahl*, DVBl 2003, 1285 (1290).

¹³⁹ *Kment*, AöR 2005, 570 (572 f); *Kahl*, VerwArch 2004, 1 (8 ff).

¹⁴⁰ *Hofmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 18 UVPG, Rn. 1; *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 476 (481).

¹⁴¹ BVerfGE 6, 32 (44); näher zu den Funktionen einer Begründung allgemein *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2023, § 39 Rn. 1 f; *Weiß*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2019, § 39 Rn. 9 ff.

¹⁴² *Balla/Borkenhagen/Günnewig*, ZUR 2019, 323 (324); *Kment*, in: Beckmann/Kment, UVPG, 2023, § 16 Rn. 11.

¹⁴³ Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter II, 1.

¹⁴⁴ EuGH, Urt. v. 11.8.1995 – Rs. C-431/92 – Slg. I 1995, 2189.

¹⁴⁵ Siehe dazu die obigen Ausführungen unter III, 3, a.

(vgl. § 4e der 9. BImSchV) oder Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. § 10 der 9. BImSchV) in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren einzuführen.

Diese Ergänzungen, die das bekannte nationale Immissionsrecht erweitern, sind gerade keine unnötigen Doppelungen, sondern notwendige und behutsam vorgenommene Erweiterungen eines anderenfalls unionsrechtlich defizitären Verfahrensrechts. Daraus lässt sich ableiten, dass diese originären UVP-Gehalte des nationalen Verfahrensrechts nicht aufgegeben und aus dem Immissionsschutzrecht herausgelöst werden können, ohne einen Verstoß gegen das Unionsrecht zu provozieren. Vielmehr sind sie erforderlich, um den europäischen Vorgaben zu entsprechen; folglich besteht insofern kein Kürzungs- bzw. Beschleunigungspotenzial.

4.5 Vereinfachung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein wesentlicher Baustein der UVP-RL, Art. 6 Abs. 4 UVP-RL. Gleichzeitig ist sie ein sehr arbeitsintensiver Verfahrensbestandteil, in dessen Rahmen eine erhebliche Anzahl an Einwendungen beträchtliche administrative Kapazitäten binden kann. Aus diesem Grund wurde im Rahmen eines Expertengesprächs vorgeschlagen, in Anlehnung an die Rechtsfigur des Vertreters für Beteiligte im gleichen Interesse gem. § 18 VwVfG, auch im UVP-Verfahren nach der 9. BImSchV der Öffentlichkeit einen solchen Vertreter zur Seite zu stellen. Er könnte die Aufgabe wahrnehmen, die Einwendungen der Öffentlichkeit zu bündeln, zielgerichtet in das Genehmigungsverfahren einzubringen und einem Vorhaben entgegenzuhalten. Seine Einführung in den Verfahrensablauf könnte insbesondere einem Missbrauch des Beteiligungsrechts entgegenwirken, welcher gerade in großen, umstrittenen Projekten häufiger auftritt, wenn viele Beteiligte dieselben Einwendungen erheben, um den Verfahrensablauf durch die schiere Masse der Einwendungen zu stören.

1. Praktische Erwägungen

Der praktische Nutzen eines Vertreters der Öffentlichkeit dürfte sich bei genauerer Betrachtung wohl in Grenzen halten. Sollte seine primäre Aufgabe darin bestehen, die Einwendungen der Öffentlichkeit zu bündeln und zu moderieren, übernimmt er damit letztlich eine Aufgabe, die der zuständigen Behörde obliegt. Diese hat nämlich die eingehenden Einwendungen entgegenzunehmen und auszuwerten.¹⁴⁶ Zudem obliegt es ihr, im Vorfeld – insbesondere im Rahmen eines Erörterungstermins – das fragliche Vorhaben mit der interessierten Öffentlichkeit zu besprechen.¹⁴⁷

Mit einem Vertreter der Öffentlichkeit würden wesentliche Elemente dieser administrativen Arbeit auf einen externen Dritten verlagert, ohne *inhaltliche* Fortschritte zu erzielen. Der gewünschte Entlastungseffekt auf Seiten der zuständigen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde könnte ebenso gut erreicht werden, wenn verwaltungsintern zusätzliche Personalkräfte geschaffen würden, um sich der eingehenden Einwendungen anzunehmen. Des Weiteren könnte ein Vertreter der Öffentlichkeit mit dem Problem zu kämpfen haben, dass sich Meinungen innerhalb der Öffentlichkeit nicht vereinen lassen; hier dürfte er kaum Partei ergreifen können. Es wäre in diesem Fall – in Anlehnung an § 18 VwVfG – wohl nötig, mehrere

¹⁴⁶ Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2023, § 10 BImSchG Rn. 231 ff.

¹⁴⁷ Vgl. zu Einzelheiten des Erörterungstermins Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2023, § 10 BImSchG Rn. 220 ff.

Vertreter der Öffentlichkeit zu bestellen.¹⁴⁸ Auch dies bindet behördliche Ressourcen und schafft rechtliche Unsicherheiten.

Überdies dürften mit zunehmenden Fortschritten im Bereich künstlicher Intelligenz die zügigere Bewältigung großer Mengen an Einwendungen nur noch eine Frage der Zeit sein.¹⁴⁹ In der Auswertung und Aufbereitung großer Datenmengen liegt die besondere Stärke moderner, KI-gestützter Datenverarbeitungsprogramme, die hier nutzbar gemacht werden könnten, ohne neue Verfahrensbeteiligte zu schaffen und die Anzahl der Verfahrensbeteiligten sogar zu reduzieren. Dem Missbrauch von Beteiligungsrechten wäre damit zugleich auch vorgebeugt. In Bezug auf die Verwendung von KI darf jedoch darauf hingewiesen werden, dass der Einsatz von KI nicht die Entscheidungsgewalt der Exekutive unterlaufen darf. KI wird die Verwaltungsentscheidung nicht ersetzen, sondern allenfalls unterstützen; dies ist dem Demokratieprinzip geschuldet.¹⁵⁰

2. Rechtliche Erwägungen

Aarhus-Konvention und UVP-RL gehen von einer effektiven Beteiligung der Öffentlichkeit in Verfahren der UVP aus. Dies lässt sich sowohl Art. 6 Abs. 3, 4 AK als auch Art. 6 Abs. 4 UVP-RL entnehmen. Bzgl. der Form der Beteiligung regelt Art. 6 Abs. 7 AK, dass die Einwendungen

„während einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit dem Antragsteller vor[ge]tragen“

werden können. Der „Vortrag“ schließt ein, dass die Kommunikation unmittelbar und unverfälscht von der Öffentlichkeit ausgehend gegenüber dem Entscheidungsträger erfolgen kann und nicht an einen Dritten erfolgt, der Einwendungen bündelt und damit zwangsläufig „modifiziert“. Die Wahrung eines „gleichen Interesses“ im Sinne des § 18 VwVfG mag hier gegensteuern, verhindert jedoch nicht die Einflussnahme, die durch eine Zusammenführung von Einwendungen zwangsläufig erfolgen muss, um das Einwendungsvolumen zu reduzieren. Noch deutlicher sind in Bezug auf die Qualität der Kommunikation die Aussagen des Art. 6 Abs. 4 UVP-RL, wenn dort festgehalten ist, dass die Öffentlichkeit

„das Recht [hat], der zuständigen Behörde bzw. den zuständigen Behörden gegenüber Stellung zu nehmen und Meinungen zu äußern.“

Die hierin zum Ausdruck kommende Unmittelbarkeit der „Äußerung“¹⁵¹ von Einwendungen gegenüber der zuständigen Genehmigungsbehörde steht der Einführung eines Stellvertreters der Öffentlichkeit im Sinne des § 18 VwVfG entgegen. Zwar mögen einzelne Personen oder Gruppen aus dem Kreis der Öffentlichkeit zur Wahrnehmung ihrer Rechte einen (Rechts-)Vertreter *freiwillig* aufsuchen. Demgegenüber einen Stellvertreter (zwingend) gesetzlich vorzuschreiben, ist aber nicht zulässig.

¹⁴⁸ Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2023, § 18 Rn. 4.

¹⁴⁹ Siehe zu Anwendungsfeldern künstlicher Intelligenz Kment/Bochert, Künstliche Intelligenz und Algorithmen in der Rechtsanwendung, 2022, S. 19 ff.

¹⁵⁰ Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2023, § 35 a Rn. 47; Guggelberger, NVwZ 2019, 844 (846).

¹⁵¹ Eine Einwendung kann auch schriftlich unmittelbar gegenüber der zuständigen Behörde geäußert werden.

4.6 Berichte und Dokumentationen

Zeitaufwändige Elemente der UVP sind neben der Öffentlichkeitsbeteiligung auch Berichts- und Dokumentationspflichten. Hierzu zählen etwa der UVP-Bericht nach § 4e der 9. BImSchV¹⁵² oder die zusammenfassende Darstellung nach § 20 Abs. 1a der 9. BImSchV.¹⁵³

Zeitrelevante Einsparungen lassen sich allerdings schon nach heute gültigem Recht bei der Erstellung der oben genannten Dokumente erzielen. Weder völkerrechtliche noch unionsrechtliche Vorgaben stehen nämlich einer Schwerpunktbildung bei der Erarbeitung der Textfassung oder einer fallspezifischen, sachgerechten Kürzung entgegen;¹⁵⁴ unbedeutende Sachthemen können kurz und knapp abgehandelt werden. Zudem können Fachbeiträge, wie FFH-Verträglichkeitsprüfungen oder artenschutzrechtliche Prüfungen, ausschließlich nachrichtlich übernommen und mit einer Quellenangabe versehen werden, wenn sie in die UVP-Dokumente einfließen. Allerdings gibt es auch Verdichtungsgrenzen der Darstellung: Der UVP-Bericht muss aus sich heraus verständlich bleiben.¹⁵⁵

Diese rechtliche Basis sollte auch in der Rechtspraxis genutzt werden, um bei der Erarbeitung der erforderlichen Unterlagen mit Augenmaß zu handeln. Demgegenüber kann man dort Fälle antreffen, in denen Alternativen vorauseilend intensiv behandelt werden, obschon die Alternativenprüfung an sich nicht verpflichtend ist.¹⁵⁶ Insofern wird (wohl) mit Blick auf mögliche Rechtsschutzbegehren (und eine mitunter sehr genau prüfende Judikative) präventiv Begründungsarbeit geleistet. Dieses Anliegen ist durchaus nachvollziehbar, die Vorgehensweise ist gleichwohl unter dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung kontraproduktiv. Eine Anpassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung könnte hier entgegensteuern.¹⁵⁷

Schließlich ist erkennbar, dass in absehbarer Zeit der Einsatz von Künstlicher Intelligenz zu erheblichen Zeitersparnissen bei der Abfassung der Schriftstücke führen wird. Legislativer Handlungsbedarf wird daher in diesem Bereich der UVP nicht gesehen.

¹⁵² Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2023, § 4e der 9. BImSchV Rn. 4 ff.

¹⁵³ Siehe hierzu Jarass, BImSchG, 2022, § 10 Rn. 116 f.

¹⁵⁴ Vgl. etwa Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2023, § 20 der 9. BImSchV Rn. 6: „bewertungs- und entscheidungserhebliche Informationen“ als Gegenstand der Dokumentation.

¹⁵⁵ Vgl. auch den Referentenentwurf „Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung“, 2023, Ziff. 16.1.1., 16.1.4. (S. 60 f.).

¹⁵⁶ BVerwGE 101, 166 (168 ff.); BVerwG, NuR 1998, 305 (307 f.); Balla/Peters, NuR 2015, 297 (302); Sangenstedt, ZUR 2014, 526 (532).

¹⁵⁷ Vgl. hierzu den Referentenentwurf „Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung“, 2023, Ziff. 16 (S. 60 ff.).

5 Fazit und Empfehlungen

1. Die Untersuchung des Unionsrechts hat gezeigt, dass ein Verzicht auf die UVP nur in sehr engen Grenzen, die durch das Unionsrecht beschrieben werden, zulässig ist. Weitergehende Befugnisse, Ausnahmen von der UVP vorzusehen, besitzen Mitgliedstaaten nicht. Überdies sind die bestehenden Ausnahmeregelungen innerhalb und außerhalb der UVP-RL grundsätzlich eng auszulegen, so dass nur geringe Gestaltungsspielräume auf Seiten der Mitgliedstaaten bestehen. Im Immissionsschutzrecht ist diese Ausnahmesituation nicht zu erkennen.
2. Ähnlich begrenzt sind die Möglichkeiten des nationalen Gesetzgebers, die in der EU-Notfall-VO oder der RED III-RL angelegten Erleichterungen bzgl. der UVP-Pflicht auf andere Bereiche auszudehnen. In der UVP-RL ist eine Absorption der UVP durch vorausgehende Planwerke nur in den engen Grenzen einer konservativen, tradierten Abschichtung möglich, wenn und soweit die relevanten Prüfinhalte der UVP tatsächlich auf der Ebene der Planung gehoben wurden. Eine vollständige Verdrängung der UVP findet aber auch in diesem Fall nicht statt.
3. Größere Gestaltungsspielräume zeigen sich bei der nationalen Bestimmung von Schwellenwerten, die über die UVP-Pflicht und die Pflicht zur UVP-Vorprüfung entscheiden. Es wird empfohlen, die bestehenden Schwellenwerte fachwissenschaftlich zu überprüfen, um den unionsrechtlich eingeräumten „Wertungsspielraum“ sachgerecht zu nutzen. Insbesondere im Bereich der Vorhaben im Sinne des Art. 4 Abs. 2, 3 UVP-RL dürften verfahrensrechtliche Entlastungen möglich sein.
4. Gesetzgeberische Aktivitäten zu Schwellenwerten sollten genutzt werden, um zugleich Bagatell- und Irrelevanzschwellen normativ auszugestalten. Dasselbe gilt für die Definition von umweltrechtlichen Abschneidekriterien.
5. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers erlaubt es ihm, über die Art und Weise der Umsetzung der UVP-RL zu entscheiden. Der deutsche Weg einer Verfahrensintegration birgt – im Gegensatz zu alternativen Umsetzungsmodellen in anderen Mitgliedstaaten, wie etwa in Polen – den Vorteil, Verfahrensdoppelungen zu vermeiden. Die Verdichtungspotenziale sind aber nicht unbegrenzt. Der Unionsgesetzgeber schreibt verbindliche Verfahrensschritte der UVP vor, die nicht durch das (klassische) Immissionsschutzrecht allein ausgefüllt werden können. Dementsprechend hat der nationale Gesetzgeber bereits umsichtig die Vorgaben des Unionsrechts umgesetzt. Er lässt z.B. die Öffentlichkeitsbeteiligung oder die Ausarbeitung der erforderlichen Antragsunterlagen, die sowohl nach UVP-Recht als auch Immissionsschutzrecht erforderlich sind, miteinander verschmelzen und schafft zugleich Raum für besondere Verfahrenselemente des UVP-Rechts, die – unionsrechtlich erzwungen – separat gestellt werden müssen (vgl. etwa den UVP-Bericht).
6. Modifikationen der Öffentlichkeitsbeteiligung werden nicht vorgeschlagen. Insbesondere ist von der Einführung eines Vertreters der Öffentlichkeit, der sich an § 18 VwVfG orientieren könnte, aus praktischen und rechtlichen Erwägungen abzuraten. Insofern dürfte es vorzugswürdig sein, auf den technischen Fortschritt zu setzen, der erkennbar zu erheblichen Verfahrensbeschleunigungen führen wird.

7. Ähnliches gilt für Modifikationen von Berichts- und Dokumentationspflichten. Die bestehenden rechtlichen Voraussetzungen erlauben bereits enger zugeschnittene Untersuchungen und korrespondierend schlankere Texte und Unterlagen. Weitere Erleichterungen dürften künftig KI-gestützte Softwareanwendungen liefern, deren Einführung jedoch wiederum verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt.

6 Quellenverzeichnis

Literaturverzeichnis

- Agatz, M. (2023): Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren: Bestandsaufnahme und Bewertung, ZUR 2023, 463-470.
- Balla, S./ Borkenhagen, J./ Günnewig, D. (2019): Der UVP-Bericht nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, ZUR 2019, 323-332.
- Balla, S./ Sangenstedt, C. (2023): Umweltverträglichkeitsprüfung in beschleunigten Zeiten, ZUR 2023, 476-489.
- Battis, U./ Krautzberger, M./ Löhr, R. (Hrsg.) (2022), Baugesetzbuch: BauGB, 15 Aufl., C.H. Beck, München.
- Beckmann, M./Kment, M. (Hrsg.) (2023), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung / Umweltrechtsbehelfsgesetz: UVPG / UmwRG, 6. Aufl., Carl Heymanns, Hürth.
- Beljin, S. (2002): Die Zusammenhänge zwischen dem Vorrang, den Instituten der innerstaatlichen Beachtlichkeit und der Durchführung des Gemeinschaftsrechts, EuR 2002, 351-376.
- Calliess, C./ Ruffert, M. (Hrsg.) (2022), EUV/AEUV, 6. Aufl., C.H. Beck, München.
- Dolde, K. (2019): Naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative – Normkonkretisierung tut not!, NVwZ 2019, 1569-1572.
- Epiney, A. (2023) Art. 191 AEUV Rn. 28 in: Landmann, R./ Rohmer, G. (Hrsg.), Umweltrecht, C.H. Beck, München.
- Epiney, A./ Diezig, S./ Pirker, B./ Reitemeyer S. (2018) Art. 6 AK in: Epiney, A./ Diezig, S./ Pirker, B./ Reitemeyer S. (Hrsg.), Aarhus-Konvention, Nomos, Baden-Baden u.a.
- Ergebnisprotokoll Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs (2023): Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern v. 6.11.2023, Anlage zu TOP 4, abrufbar unter https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2023-11/mpk_bundeskanzler_6.11._top_4_anlage_pakt.pdf (20.09.2024).
- Ernst, W./ Zinkahn, W./ Bielenberg, W./ Krautzberger, M. (Hrsg.) (2024), Baugesetzbuch Kommentar, C.H. Beck, München.
- Franßen, E (1998): 50 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl 1998, 413-420.
- Früh, A. (2021): Juristisch auslegen, argumentieren und überzeugen, JuS 2021, 905-913.
- Füßer, K./ Kreuter, S. (2013): Die Anwendung von Irrelevanzschwellen im Immissionsschutzrecht, NVwZ 2013, 1241-1247.
- Guggelberger, L. (2019): Einsatz künstlicher Intelligenz in der Verwaltung, NVwZ 2019, 844-850.
- Huber, M./ Voßkuhle, A. (Hrsg.) (2024), Grundgesetz, 8. Aufl., C.H. Beck, München.
- Hufen, F./ Siegel, T. (2021): Fehler im Verwaltungsverfahren, Aufl. 7, Nomos, Baden-Baden, Rn. 918 ff.
- Jarass, H. D. (2022), Bundes-Immissionsschutzgesetz, 14. Aufl., C.H. Beck, München.
- Kahl, W. (2004): Grundrechtsschutz durch Verfahren in Deutschland und in der EU, VerwArch 2004, 1 ff.
- Kahl, W./ Kaiser, F. (2024): Möglichkeiten und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung in Krisenzeiten durch Einschnitte bei UVP und SUP, EurUP 2024, 191-206.
- Kment, M. (2005): Zur Europarechtskonformität der neuen baurechtlichen Planerhaltungsregeln, AöR 2005, 570-617.

- Kment, M. (2010): Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 302 f.
- Kment, M. (2014): Das naturschutzfachliche Abschneidekriterium – Bewältigung der Messtechnik, DVBl 2014, 818-822.
- Kment, M. (2020): Faktische Grenzen judikativer Kontrolle und eingeforderte Maßstabsbildung in der (Nicht-) Wissensgesellschaft, EurUP 2020, 317-328.
- Kment, M. (2022): Erneute Änderung des Energiesicherungsgesetzes – Erweiterung des Instrumentenkastens für den Krisenfall, NJW 2022, 2880-2885.
- Kment, M. (2023): Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land Deutschland in der Poly-Krise, NVwZ 2023, 959-965.
- Kment, M./ Bochert, S. (2022): Künstliche Intelligenz und Algorithmen in der Rechtsanwendung, C.H. Beck, München, S. 19 ff.
- Kment, M./ Fimpel, S. (2022): LNG-Terminals ohne UVP - heiligt der Zweck die Mittel?, NuR 2022, 599-604.
- Kment, M./ Maier, C. (2023): EU-Notfallrecht für ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren zugunsten erneuerbarer Energien, ZUR 2023, 323-330.
- Kohls M./ Boerstra, B. (2024): Aktuelle Beschleunigungsgesetzgebung zum Netzausbau – EU-Notfall-Verordnung, RED III und Umsetzung in Deutschland (Teil 1), EnZW 2024, 69-78.
- Krönke, C. (2013): Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Landmann, R./ Rohmer, G. (Hrsg.) (2024), Umweltrecht, C.H. Beck, München.
- Lorenzen, J. (2022): Materielle Präklusion im deutschen Umwelt- und Planungsrecht, NVwZ 2022, 674-680.
- Mann, T./ Sennekamp, C./ Uechtritz, M. (Hrsg.) (2019), Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Nomos, Baden-Baden.
- Referentenentwurf (2023): „Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung“, 2023, abrufbar unter https://www.bdew.de/media/documents/UVPVwV_Ref-E_19.09.2023.pdf (20.09.2024).
- Roth, M. (2022): Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung, ZRP 2022, 82-84.
- Sailer, F./ Deutinger, M. (2024): Die Beschleunigung des Erneuerbaren-Ausbau durch die EU-Notfall-Verordnung und die novellierte Erneuerbare-Energien-Richtlinie, EurUP 2024, 70-85.
- Sander, A./ Adamowicz, J. (2013): Grenzüberschreitende Umweltprüfung zwischen Deutschland/Brandenburg und Polen, UPR 2013, 61-68.
- Schlacke, S./ Wentzien, H./ Römling, D. (2022): Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, 1577-1586.
- Schütte, P./ Langstädter, S. (2024): Deutschlandtempo als „new normal“?, ZUR 2024, 3-16.
- Schwerdtfeger, A. (2023): Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energien – Fragen des Rechtsschutzes, EurUP 2023, 365-377.
- Seibert, M. (2019): Die gerichtliche Kontrolle von Verfahrensvorschriften nach § 4 UmwRG, NVwZ 2019, 337-344.
- SPD, Bündnis 90/Grünen, FDP (2021): Koalitionsvertrag 2021-2025: „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, S. 10.
- Stelkens, P./ Bonk, H. J./ Sachs, M. (Hrsg.) (2023), VwVfG, 10. Aufl., C.H.Beck, München.

Streinz, R. (Hrsg.) (2018): EUV/AEUV, 3. Aufl. C.H. Beck, München.

Thierjung, E. (2024): Erleichterungen des Ausbaus der erneuerbaren Energien durch die EU-Notfall-Verordnung und weitere Änderungen im Umweltrecht, DVBl 2024, 529-536.

UBA (2024): Forschungsvorhaben „Schwellenwerte für die UVP-Vorprüfung von Änderungsvorhaben“, Abschlussbericht unter FKZ 3719 11 111 0.

v. Weschpfennig, A. (2024): Tempo der Transformation – Herausforderung für den Rechtsstaat, DVBl 2024, Editorial (Heft 9).

Wahl, R. (1988): Thesen zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach EG-Recht in das deutsche öffentliche Recht, DVBl 1988, 86.

Wahl, R. (2003): Das Verhältnis von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht in europäischer Sicht, DVBl 2003, 1285-1293.

Weininger, A. (2023): Beschleunigung um jeden Preis? – Verfassungsrechtliche Implikationen für die Dauer staatlichen Handels, UPR 2023, 167-174.

Weyreuther, F. (1977): Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, BauR 1977, 293-309.

Winter, G. (2003): Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR 2003, 137-145.

Wulff, J. (2024): Die Umsetzung der Erneuerbare Energien-Richtlinie (RED III) in nationales Recht, NVwZ 2024, 368-377.

Rechtsprechungsverzeichnis

EuGH, Urt. v. 11.8.1995 – C-431/92, Slg. I 1995, 2189.

EuGH, Beschl. v. 28.2.2023 – C-596/22, NuR 2023, 399.

EuGH, Urt. v. 25.5.2023 – C-575/21, NVwZ 2023, 1313.

BVerfG, Urt. v. 16.01.1957 – 1 BvR 253/56, BVerfGE 6, 32.

BVerfG, Beschl. v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13, 595/14, BVerfGE 149, 407.

BVerwG, Urt. v. 24.11.1994 – 7 C 25/93, BVerwGE 97, 143

BVerwG, Urt. v. 28.3.2013 – 9 A 22/11, BVerwGE 146, 145.

BVerwG, Urt. v. 28.9.2016 – 7 C 1/15, NVwZ-RR 2017, 229.

BVerwG, Urt. v. 22.6.2023 – 7 A 9.22, ZUR 2024, 95.

BVerwG, Beschl. v. 25.1.2024 – 7 VR 1.24, NVwZ 2024, 500.