

# Die Umsetzung des Europäischen Umweltrechts in nationales Recht am Beispiel der Umweltverträglichkeitsprüfung

REINER SCHMIDT

## I.

Der Umweltschutz ist Ziel und Aufgabe der Europäischen Union. In der Präambel zum *Vertrag über die Europäische Union* (EUV) sind in der siebten Erwägung die Stärkung des Umweltschutzes und des Zusammenhalts an die Seite der Verwirklichung des Binnenmarktes gestellt. Aus der gleichberechtigten Erwähnung dieser Elemente läßt sich auf den Umweltschutz als der zentralen Rolle bei der Verwirklichung eines vereinten Europas schließen. Durch den Vertrag von Amsterdam wurde der Vertrag über die Europäische Union fortentwickelt. Hieß es dort noch (Art. B EUV), daß ein ausgewogener dauerhafter wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt gefördert werden müsse, so wird nunmehr auf die Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung abgestellt (Art. 2 EUV n.F.). Wirtschaftliches Fortkommen, soziale Gerechtigkeit und Umweltschutz sollen harmonisiert werden. Das Konzept der Nachhaltigkeit beruht auf dem Bewußtsein der Endlichkeit der den Menschen zur Verfügung stehenden natürlichen Ressourcen und der Intention, die Nutzung dieser Ressourcen auch zukünftigen Generationen zu ermöglichen.

In der Präambel zum *Vertrag über die Europäische Gemeinschaft* (EGV) wird der Umweltschutz zwar nicht ausdrücklich benannt. In der dritten Erwägung wird allerdings „die stetige Besserung der Lebens und Beschäftigungsbedingungen ... als wesentliches Ziel“ erwähnt. Wegen der Wechselwirkung zwischen Mensch und Natur sind diese Lebensbedingungen untrennbar mit dem Zustand der Umwelt verknüpft. Vermutlich wurde bei der ursprünglichen Abfassung dieser Formulierung nicht an den Umweltschutz gedacht. Seine Einbeziehung ist aber die notwendige Konsequenz aus der fortgeschrittenen Entwicklung, die Lebens und Umweltbedingungen verbindet. Durch die Amsterdamer Vertragsänderungen schreibt Art. 2 EGV nunmehr ein hohes

Maß an Umweltschutz und eine Verbesserung der Qualität der Umwelt als Aufgabe der Gemeinschaft ausdrücklich fest. Auch durch die Formulierung „nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens“ ist der Umweltschutz eindeutig mit eingeschlossen. Die Aufgabe des Umweltschutzes wird durch Umweltschutzaktivitäten als solche noch nicht ausgeschöpft. Es kommt vielmehr nur auf Maßnahmen an, die ein hohes Niveau sicherstellen und die nicht lediglich statuserhaltend, sondern auch qualitätsverbessernd wirken.

Die Zielnorm des Art. 2 EGV, die nach der Aufgabenbestimmung des Art. 3 lit. k EGV in Umweltpolitik umzusetzen ist, wird durch Art. 130 r Abs. 1 EGV operationalisiert. Dort sind die Bereiche genannt, auf die sich Umweltpolitik erstrecken kann, nämlich neben der Erhaltung, des Schutzes der Umwelt und der Verbesserung ihrer Qualität, der Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen und schließlich die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme. Zur Erhaltung des Status quo auf hohem Niveau wird es notwendig sein, auch bereits angelegte Entwicklungen zu stoppen, die derzeit noch keine schädigenden Wirkungen auf die Umwelt zeigen. Nur ein präventiver und damit vorbeugender Umweltschutz kann den Status quo der Umwelt wahren.

## II.

Der nationale Gesetzgeber der Bundesrepublik hat auf die neue Aufgabenstellung des Umweltschutzes nur zögerlich reagiert. Zwar wurden rechtzeitig Kompetenzgrundlagen für den Schutz der Natur, des Wassers und der Luft geschaffen; es dauerte aber bis zum Jahr 1994 bis schließlich die auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gerichtete Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG in die Verfassung aufgenommen wurde. So war die Situation entstanden, daß durch die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Europäischen Gemeinschaft der Umweltschutz erst auf dem supranationalen Umweg intensiver Eingang in die deutsche Rechtsordnung fand.

Der normative Pfad hierfür soll kurz dargestellt werden. Die Art. 23 und 24 GG ermöglichen die Übertragung von Hoheitsgewalt auf eine supranationale Einrichtung. Soweit es das supranationale Recht bestimmt, kann dieses dem innerstaatlichen Recht vorgehen. Die unmittelbare Wirkung von Gemeinschaftsrecht steht außer Frage (BVerfGE 75, 223 (244); 85, 191 (204)). Dessen Vorrang wird in Form eines Anwendungsvorrangs verwirklicht. Den nationalen Verwaltungen wird ein Normverwerfungsrecht zugestanden, das Recht also, gesetzliche Bestimmungen ohne vorausgehende gerichtliche Entscheidung unangewendet zu lassen. Hinzu kommen die Rechte der Bürger in den Mitgliedstaaten, gemeinschaftsrechtlich eingeräumte Rechtspositionen einzuklagen.

Hauptinstrument des gemeinschaftlichen Umweltschutzes ist die Richtlinie. Gem. Art. 189 Abs. 3 EGV ist sie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, während den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlassen bleibt. Die innerstaatliche Umsetzung von Richtlinien macht Schwierigkeiten. Tendenziell stellt der EuGH auf strukturelle Deckungsgleichheit ab, wie etwa das Urteil zur Umsetzung der Richtlinie über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe durch die Bundesrepublik zeigt (EuGH, Slg. 1991, I-825). Inzwischen enthalten die Richtlinien sehr detaillierte Regelungen. Da den innerstaatlichen Stellen nach Art. 189 Abs. 3 EGV die Wahl der Form und der Mittel überlassen bleiben muß, empfiehlt es sich, in Zukunft stärker auf die *Effektivität* des nationalen Umsetzungsrechts abzustellen. Andererseits ist auch auf Transparenz zu achten. Die von der Richtlinie Betroffenen müssen die Möglichkeit haben, auch bei einer Umsetzung ins nationale Recht belastende bzw. begünstigende Regelungen zu erkennen, um sich entsprechend verhalten zu können. Rechtssicherheit auf Gemeinschaftsebene ist ein wichtiges Gut. Zu deren Verwirklichung sind Einschnitte in gewachsene nationale Rechtsstrukturen manchmal unverzichtbar. Die Schwierigkeiten des Umgangs mit Richtlinien lassen sich wohl kaum besser als an der Richtlinie des Rates über die *Umweltverträglichkeitsprüfung* vom 27.6.1985 (RL 83/337/EWG) zeigen. Im folgenden soll dies an einigen konkreten Problemen dargestellt werden.

### III.

Die *Umweltverträglichkeitsprüfung* (UVP) ist ein wichtiges, dem Vorsorgeprinzip entsprechendes Instrument zur Überprüfung potentiell umweltbelastender Projekte wie etwa Abfallbeseitigungsanlagen, Raffinerien und Wärmekraftwerken ab 300 MW. Vorläufer des UVP-Gedankens war Amerika, das mit dem National Environmental Policy Act (NEPA) im Jahr 1969 die Überprüfung der Umweltverträglichkeit bedeutender Bundesmaßnahmen einführte. Entsprechende Regelungen gab es auch in der Schweiz. Den EU-Mitgliedstaaten wurde mit der Richtlinie vom 27.6.1985 (85/337/EWG) die Umsetzung der UVP ins nationale Recht verbindlich bis zum 2.7.1988 aufgegeben. Von der Bundesrepublik wurde diese Frist nicht eingehalten. Die Umsetzung erfolgte im wesentlichen erst zum 1.8.1990 durch das UVP-Umsetzungsgesetz vom 12.2.1990.

Mit der UVP soll eine Überprüfung der Beeinträchtigungen und Auswirkungen eines Vorhabens vor dessen Durchführung erfolgen. Die Prüfung ist medien- und fachgebietsübergreifend ausgestaltet, um den Schwächen des lediglich sektoral betriebenen Umweltschutzes mit seinen fachspezifischen Interessen entgegenzuwirken. Aufgrunddessen erfolgt die Ermittlung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen des Projekts u.a. auf „Mensch, Fauna und Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Sachgüter und kulturelles Erbe“.

Mit der Änderungsrichtlinie vom 3. März 1997 (97/11/EG) wurde versucht, aus den schlechten Erfahrungen mit den nachlässigen Umsetzungen der Mitgliedstaaten die Konsequenzen zu ziehen. So wurden die von der UVP zu erfassenden Projekte deutlicher gefaßt; vor allem aber wurde, die Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) mit der neuen UVP-Richtlinie harmonisiert.

*IV.*

Hervorzuheben ist die projektbezogene Ausgestaltung der UVP. Nur konkrete Vorhaben werden einer Prüfung unterzogen und nicht lediglich abstrakte Maßnahmen wie Pläne (z.B. Bebauungspläne, Programme) oder Gesetzgebungsvorhaben. Es wird unterschieden zwischen Vorhaben, bei denen zwingend eine UVP durchgeführt werden muß (Vorhaben nach Anhang I) und solchen, bei denen dies im legislativen Ermessen des Mitgliedstaats steht (Vorhaben nach Anhang II). Grund für diese Differenzierung ist, daß mit den sogenannten Anhang I-Vorhaben (z.B. Raffinerien für Erdöl, Wärmekraftanlagen, Hüttenwerke, chemische Anlagen, Autobahnen u.a.) immer erhebliche Umweltbeeinträchtigungen verbunden sind.

Ziel und Zweck des deutschen UVP-Gesetzes ist es, gem. § 1 UVPG sicherzustellen, daß bei den UVP-pflichtigen Vorhaben die Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden sowie, daß das Ergebnis der UVP möglichst frühzeitig bei allen Entscheidungen über die Zulässigkeit berücksichtigt wird. Anders als in Italien oder Frankreich wurde keine besondere UVP-Behörde geschaffen, statt dessen die UVP als unselbständiger Teil in die bereits bestehenden verwaltungsbehördlichen Verfahren integriert.

Die UVP beginnt mit dem sogenannten Scopingverfahren, das nach Unterrichtung der zuständigen Behörde über ein geplantes Vorhaben einsetzt. Bereits vor Eintritt in das förmliche Verwaltungsverfahren werden mit dem Vorhabenträger entsprechend dem jeweiligen Planungsstand der Gegenstand, der Umfang und die Methoden der UVP erörtert. Nach Vorlage der Unterlagen durch den Vorhabenträger werden die nationalen und mitgliedstaatlichen Behörden und die Öffentlichkeit beteiligt. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung dient neben der Informationsgewinnung auch einer erweiterten Transparenz des Entscheidungsverfahrens und einer damit verbundenen höheren Akzeptanz der Entscheidung selbst. Hierdurch werden sowohl rechtsstaatliche als auch demokratische Elemente der UVP deutlich. Die Einsichtnahme in die ausgelegten Unterlagen ist jedermann möglich. Entscheidend ist, daß schließlich

die ermittelten Umweltauswirkungen bewertet werden müssen und daß diese Bewertung bei der Zulassungsentscheidung für das Vorhaben Berücksichtigung findet. Ob diesem Berücksichtigungsgebot des § 12 UVPG nur verfahrens- oder auch materiellrechtlicher Charakter zukommt, ist umstritten und wird noch zu erörtern sein.

#### V.

Mit der UVP-Richtlinie werden zahlreiche Umsetzungsfragen von allgemeinerer Bedeutung aufgeworfen, von denen einige im folgenden zu behandeln sind.

a) Die unmittelbare Anwendbarkeit der UVP-Richtlinie als Richtlinie mit Doppelwirkung. Mit der Rechtssache *Großkrotzenburg* (EuGH, Slg. 1995, I-2189) wurde eine weit über das UVP-Recht hinausgehende Frage aufgeworfen, nämlich die nach der unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien der EG-Kommission. Der Sache nach ging es um folgendes: Der Bundesrepublik Deutschland war von der EG-Kommission vorgeworfen worden, für die Errichtung eines neuen Kraftwerkblocks des Wärmekraftwerks *Großkrotzenburg* keine förmliche UVP durchgeführt zu haben. Mit ihrer Klage warf die Kommission der Bundesrepublik vor, in einem konkreten Fall unmittelbare, aus der Richtlinie ergehende Verpflichtungen verletzt zu haben. Diese objektive Pflichtverletzung hat nach Auffassung der Kommission nichts mit der Frage zu tun, ob sich der Einzelne gegenüber dem Staat unmittelbar auf unbedingte und hinreichend klare und genaue Vorschriften einer nicht umgesetzten Richtlinie berufen darf. In seiner Entscheidung trennte der EuGH also die actio des Einzelnen von der Frage der *objektiven* unmittelbaren Wirkung einer Richtlinie. Diese Anerkennung objektiver Direktwirkungen von Richtlinien hat für das innerstaatliche Recht erhebliche Folgen. Die Richtlinie wirkt unmittelbar verpflichtend, sie ist sozusagen „automatisch“ anzuwenden auch dort, wo die Behörden nicht schon durch den Bürger, der sich vor nationalen Gerichten erfolgreich auf ihn begünstigende, inhaltlich unbedingte und hinreichend bestimmte Richtlinienvorschriften berief, zur unmittelbaren Anwendung des Gemeinschaftsrechts genötigt wurden.

b) Der Charakter der Umweltverträglichkeitsprüfung. Ob dem UVP-Gesetz nicht nur verfahrensrechtlicher, sondern auch materielle Charakter zukommt, ist eine der umstrittensten und für das Umweltverwaltungsrecht wichtigsten Fragen. Dies läßt sich am folgenden Fall zeigen: von einem Planfeststellungsverfahren betroffene Bürger klagten auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses mit der Behauptung, es sei keine UVP durchgeführt worden und infolgedessen seien die Planungsalternativen unzureichend geprüft worden. Nach Auffassung des entscheidenden Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 100, 238) hätte ein fehlerfreies Abwägungsergebnis auch ohne UVP zustande kommen können. Eine unterlassene UVP sei wie ein normaler Verfahrensfehler zu behandeln. Die Klage eines in seinem Eigentumsrecht betroffenen Bürgers sei nur begründet, wenn der Verfahrensmangel *nachweislich* auf die Entscheidung von Einfluß gewesen sei.

Die vom Bundesverwaltungsgericht vertretene Konzeption harmoniert mit der Entscheidung des EuGH im Fall *Großkrotzenburg*. Auch dort wurde die Klage der Kommission abgewiesen, weil sich nicht positiv nachweisen ließ, daß das Unterlassen einer förmlichen UVP materiell zu einer Vernachlässigung von Umweltbelangen geführt hatte. Die UVP entpuppt sich damit auch ihrem gemeinschaftsrechtlichen Wesen nach als rein verfahrensrechtliches Instrument.

c) Bewertungsmaßstäbe des § 12 UVPG. Die Bewertung der Umweltauswirkungen soll nach „Maßgabe der geltenden Gesetze“ im Hinblick auf eine „wirksame Umweltvorsorge im Sinne des § 1, 2 Abs. 1 Satz 2 und 4“ UVPG erfolgen. Es ist fraglich, ob für diese Bewertung der umfassende europarechtlich geprägte Prüfungsrahmen des Art. 3 UVP-Richtlinie gilt oder ob dieser dem jeweils einschlägigen Fachgesetz zu entnehmen ist. Anders formuliert: sind nur umweltinterne oder auch umweltexterne Maßstäbe heranzuziehen?

Nach herrschender und überwiegender Meinung ist die Bewertung allein anhand von umweltinternen Maßstäben vorzunehmen, die projektbezogen im Verfahren entwickelt wurden. Bereits im Stadium der Bewertung sollen ökologische Belange in den umfassenden europarechtlichen Prüfungsrahmen eingespannt werden. Ein abschließlicher Rückgriff auf fachgesetzliche Vorgaben würde die Bewertung und

Berücksichtigung zur Disposition des nationalen Gesetzgebers stellen, was nicht dem Sinn und dem Zweck der Richtlinie entsprechen kann. Die Reduzierung des Prüfungsrahmens würde dazu führen, daß sich die UVP in einer bloßen Überprüfung der Einhaltung bereits existierender Vorgaben erschöpfte und damit jeder eigenständigen Bedeutung beraubt würde.

d) Drittwirkung von UVP-Gesetz oder UVP-Richtlinie. Bei der gerichtlichen Kontrolle der UVP ist zwischen den Klagen der Vorhabenbetreiber und denen Dritter zu unterscheiden. Für den Anlagenbetreiber läßt sich die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO im Normalfall ohne Schwierigkeiten begründen. Ein Dritter kann sich gegen Zulassungsentscheidungen wegen fehlender oder unzureichend durchgeführter UVP nur wenden, wenn er die Verletzung eigener Rechte geltend machen kann. Von der herrschenden Meinung wird für die UVP-Richtlinie wie für das UVP-Gesetz verneint, daß diese dem Individualschutz zu dienen bestimmt sind. Nach einigen Stimmen in der Literatur lassen sich aber Anknüpfungspunkte für die drittschützende Wirkung aus der Rechtsprechung des EuGH zur Direktwirkung von Umweltrichtlinien entnehmen. Der EuGH habe nämlich wiederholt ausgeführt, daß Richtlinienbestimmungen, die inhaltlich unbedingt und hinreichend genau seien, dem Einzelnen Rechte verleihen, die dieser dem Staat gegenüber geltend machen könne. Insbesondere wurde auf die Urteile zu den Luftreinhalte-Richtlinien verwiesen, wonach es ausreiche, daß ein wesentliches Schutzgut der Richtlinie einzelnen zugute kommen solle und die Richtlinien deutliche Vorgaben für die Art des Schutzes machen (EuGH, Slg. 1991, I-2567). Auch hier zeigt sich wiederum, daß es auf die Rechtsnatur der UVP-Richtlinie als Verfahrensinstrument ankommt.

In den Urteilen des EuGH zur mangelhaften Umsetzung der Richtlinien zum Schutz des Grundwassers und der Luftreinhaltung ging es nämlich um die Erreichung bestimmter *materieller* Standards oder Grenzwerte, nicht jedoch um die Verletzung von Verfahrensvorschriften. Im *Großkrotzenburg*-Urteil wurde zu dieser Problematik nicht explizit Stellung bezogen. Es blieb vielmehr die Möglichkeit offen, eine unterlassene oder sonstwie rechtswidrige Anwendung der UVP-Richtlinie als Verletzung eigener Rechte des Einzelnen geltend zu machen. Auch ohne nähere Klarstellung durch



den EuGH wird der Meinung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 100, 238) gefolgt werden können, wonach die UVP-Richtlinie keinerlei Anhaltspunkte dafür enthält, daß der nationale Gesetzgeber verpflichtet gewesen wäre, privaten Dritten eine weitergehende Klagemöglichkeit zu eröffnen, als sie das deutsche Recht allgemein bei der Verletzung von Verfahrensvorschriften ermöglicht.

## *VI.*

Mit dem Amsterdamer Vertrag wird die Ausnahmestellung des Umweltschutzes weiter verstärkt. Die Integration der Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Politiken und Maßnahmen (in Zukunft Art. 6 EGV) wird sogar an den Anfang des Vertrages gestellt. In diesem Zusammenhang verdient auch eine Zusage Erwähnung, die sich in der Erklärung zur Schlußakte des Amsterdamer Vertrages findet. Danach sichert die Kommission zu, bei Rechtsetzungsvorhaben Umweltverträglichkeitsprüfungen zu erstellen, wenn Vorschläge mit erheblichen Auswirkungen für die Umwelt unterbreitet werden sollten. Es wird sich noch zeigen, wie diese Zusage der Kommission, auf der Ebene der Gemeinschaft eine UVP durchzuführen, in der Praxis zu verwirklichen ist. Der Sache nach könnte beispielsweise eine Verstärkung des Umweltschutzes in der Agrarpolitik die Folge sein.

Es wäre falsch, aus der Aufwertung des Umweltschutzes im Amsterdamer Vertrag auf eine andere Prioritätensetzung zu schließen. Aber immerhin läßt sich der neuen systematischen Stellung der Aufgabe Umweltschutz und den sonstigen, diesen Belang betreffenden Neuregelungen entnehmen, daß nicht nur eine Konsolidierung des „Besitzstandes“, sondern sogar dessen Stärkung erreicht wurde.

### **Pretvorba europskog prava o okolišu u nacionalno pravo na primjeru ispitivanja podnošljivosti okoliša**

Amsterdamskim sporazumom pojašnjeno je značenje zaštite okoliša kao zadatka Europske unije. Od sada je načelo stalnoga razvitka povezano s odmjerenim i stalnim gospodarskim i socijalnim napretkom. Savezna Republika Njemačka je tek prihvaćanjem odredbi u svezi sa zaštitom okoliša u Ustav iz 1994.g. (čl. 20) počela na toj razini voditi brigu o značenju zaštite okoliša, u svakom slučaju je omogućila prenošenje ovlasti na nadnacionalno ustroj i tako europskom pravu zaštite okoliša omogućila ulaz u nacionalni pravni poredak. Pri ostvarenju propisa EU koji su glavni instrument za ostvarenje zaštite okoliša, u nacionalnom pravu SR njemačke uvijek se javljaju poteškoće. To je vidljivo na primjeru propisa u svezi s ispitivanjem podnošljivosti u okolišu (UVP, 1985.g.) i mogućim izmjenama navedenih propisa (1997.g.). Na osnovu navedenih propisa vidljivo je da se, prema sudbenoj vlasti EuGH (Grosskrotzenburg), čine razlike između pritužbi pojedinca i objektivnog, neposrednog djelovanja pojedinog propisa. S obzirom da je, prema shvaćanju EuGH, ispitivanje podnošljivosti u okolišu (UVP) samo instrument, a ne materijalno pravo, treća strana ne može tražiti provođenje spomenutoga ispitivanja.

Hoće li Komisija EU, kako to jamči zaključak Amsterdamskog sporazuma, u budućnosti sama provoditi UVP, ostaje nam pričekati. U svakom slučaju, izmjenama sporazuma EU jamči se ne samo pravo na zaštitu okoliša, nego i jačanje moći spomenutoga prava.