

Die Novelle zum UVP-G 2018

Von der Kriechspur auf die Überholspur?

Christian Schmelz

1. Einleitung

Die am 1.12.2018 in Kraft getretene UVP-G-Nov 2018¹ verfolgte zwei Ziele:

- Einerseits die Umsetzung der UVP-Änderungs-RL², die ua die Einbeziehung der biologischen Vielfalt, des Flächenverbrauchs, der Klimawandelfolgen und die verstärkte Berücksichtigung der Risiken von schweren Unfällen oder Naturkatastrophen mit sich brachte.
- Andererseits weitere Schritte zur Verfahrensbeschleunigung und Effizienzsteigerung in den UVP-Genehmungsverfahren.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit dem zweitgenannten Themenkreis.³

Schritte zur Verfahrensbeschleunigung und Effizienzsteigerung wurden auch schon in früheren UVP-G-Novellen gesetzt.⁴ Ohne Zweifel kann aber die Novelle 2018 als besonders bedeutsam eingestuft werden.

Im Folgenden werden die wesentlichen Maßnahmen der UVP-G-Nov 2018 zur Beschleunigung und Effizienzsteigerung der UVP-Ge-

¹ BGBl I 2018/80.

² RL 2014/52/EU vom 16.4.2014 zur Änderung der UVP-RL, ABl L 124/1 vom 25.4.2014.

³ Siehe dazu auch *Furherr*, Die UVP-G-Novelle 2018 – ein wichtiger Schritt zum strukturierten Verfahren, *ÖZW* (2019), 8 ff.

⁴ Vgl nur bspw: *Schmelz*, Die UVP-G-Novelle im „Verwaltungsreformgesetz BMLFUW“, in: *Furherr* (Hrsg), *Verwaltungsreform im Anlagenrecht* (2017), 11 sowie *Petek*, Quo vadis UVP? Die Schwerpunkte der UVP-G-Novellen 2012 und 2013 in: *Furherr* (Hrsg), *Anlagenrecht im Praxis-Check* (2014), 9 ff.

nehmigungsverfahren kurz vorgestellt und bewertet. Soweit relevant, werden im Rahmen der Bewertung auch jeweils Möglichkeiten für weitere Verbesserungen angesprochen.

Eine der wesentlichsten Änderungen wird dabei ausgespart: Die Einrichtung des sogenannten „Standortanwalts“, weil sich diesem Thema ein eigener Beitrag widmet.⁵

Ausgespart bleibt auch das Standort-Entwicklungsgesetz als „Sonder-UVP-Recht“. Diesem widmet sich ebenfalls ein eigener Beitrag.⁶

Dennoch verbleibt eine Fülle legislativer Maßnahmen mit dem Ziel, das UVP-Genehmigungsverfahren besser zu strukturieren und zu verschlanken, ohne die Umweltstandards abzuschwächen.

Der Einfachheit halber werden die Themen lediglich anhand der Regelungen des 2. Abschnitts des UVP-G dargelegt; für die Regelungen des 3. Abschnitts (Hochleistungsstrecken sowie Autobahnen und Schnellstraßen) gelten die Überlegungen sinngemäß.

2. Erstellung der Einreichunterlagen (insbesondere der UVE)

2.1. Grundlagendaten

Eine Frage, die sich in Genehmigungsverfahren vielfach stellt, ist, ob und inwieweit Sachverständige sogenannte „Grundlagendaten“ zur Verfügung stellen müssen. Unter „Grundlagendaten“ kann man alle Einzeldaten, Gegenstände, Rechen- und Beurteilungsmodelle, usw verstehen, die einer fachlichen Beurteilung zugrunde liegen. Man denke zB an Bohrkerne von Bohrprofilen und Untergrunduntersuchungen; an die einzelnen Messwerte von Verkehrszählungen, Lärm- oder Luftschadstoffmessungen; an das Verkehrsmodell, das der Verkehrs-Sachverständige seiner Beurteilung zugrunde gelegt hat (und regelmäßig ein Geschäfts- und Betriebsgeheimnis bzw sogar die Berufsgrundlage ist); man denke aber auch zB an Rechenprogramme bis hin zu den Quellcodes der eingesetzten Software.

⁵ *Schwarzer*, Die Rolle des Standortanwalts im UVP-Verfahren – ausgewogene Interessenabwägung; siehe Beitrag in diesem Buch.

⁶ *Bergthaler*, Das Standort-Entwicklungsgesetz – Verfahrensbeschleunigung und Vorsorgeprinzip; siehe Beitrag in diesem Buch.

Vorhabensgegner argumentieren meist damit, dass sie die Grundlagendaten bräuchten, um das Gutachten überprüfen bzw eine parallele eigenständige Beurteilung vornehmen zu können. Die Sachverständigen argumentieren vielfach damit, dass die Grundlagendaten Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse⁷ sind oder daran Schutzrechte⁸ bestehen. Behörden argumentieren damit, dass das Verfahren durch Vorlage sämtlicher Grundlagendaten unnötig aufgebläht würde⁹ und ausufernde Nebendiskussionen zur Qualität der Grundlagendaten geführt würden.

Die UVP-G-Nov 2018 unternimmt einen ersten Ansatz zur Regelung dieser Frage, und zwar iZm der vom Projektwerber vorzulegenden Umweltverträglichkeitserklärung bzw den dazu erstatteten Fachbeiträgen: Nach dem neu angefügten § 6 Abs 2 letzter Satz ist der Projektwerber nicht verpflichtet, Eingangsdaten für Berechnungen, Beurteilungen oder Modelle vorzulegen, die für die Prüfung der Umweltverträglichkeitserklärung aus fachlicher Sicht nicht erforderlich sind.

Dieser Ansatz ist zu begrüßen und entspricht der bisher geltenden Rechtsprechung: Unterlagen sind nur soweit vorzulegen, als sie aus fachlicher Sicht erforderlich sind.

Daraus folgt, dass damit eigentlich nur klargestellt wird, nach welchem Kriterium zu prüfen ist, ob und wieweit Grundlagendaten vorzulegen sind (nämlich soweit aus fachlicher Sicht erforderlich). Mehr kann vom Gesetzgeber aber auch nicht erwartet werden.

Offen bleibt, wie vorzugehen ist, wenn die Vorlage von Grundlagendaten zwar als erforderlich erachtet wird, daran aber Schutzrechte (zB Patente oder Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse) bestehen. Meines Erachtens dürfen derartige Schutzrechte auch im UVP-Genehmigungsverfahren nicht verletzt werden. Es ist nach Wegen zu suchen, wie eine Nachvollziehbarkeit oder Überprüfbarkeit des Gutachtens auf andere Weise hergestellt werden kann. Bspw könnte der Prüfgutachter der Behörde ein Rechenprogramm beim Fachbeitragersteller einsehen und überprüfen, ohne dieses jedoch zu kopieren.

Der Gesetzgeber hat die Frage nur in § 6 UVP-G, daher nur für die Umweltverträglichkeitsprüfung (die UVE bzw deren Fachbeiträge) geregelt, nicht aber in § 12 UVP-G für das Umweltverträglichkeitsprü-

⁷ ZB das Verkehrsmodell, das ein in einem Bundesland tätiger Sachverständiger in jahrzehntelanger Arbeit erstellt und weiter entwickelt hat.

⁸ ZB aufwändig selbst entwickelte oder zugekaufte Software.

⁹ Man denke an tausende Seiten von Messberichten oder an hunderte Bohrkerne und die dazu bestehenden Lagererfordernisse.

fungsgutachten (das UVGA und dessen Teilgutachten).¹⁰ ME wird man davon ausgehen können, dass nach den allgemeinen Grundsätzen des AVG für das UVGA die gleichen Kriterien gelten wie für die UVE, dass die Regelung also lediglich klarstellend das wiedergibt, was bereits nach AVG gilt.

2.2. Referenzangaben

Eine weitere Frage, die sich in Genehmigungsverfahren häufig stellt, ist, ob jene Literatur (Fachliteratur, Leitfäden, technische Normen, usw), die in Einreichunterlagen oder in Gutachten – oft zu hunderten – zitiert werden, vorgelegt werden müssen.

Dazu ist voranzuschicken, dass Fachliteratur, Leitfäden und technische Normen meist nicht einfach kopiert werden dürfen, weil daran – meist gleich mehrfache – Schutzrechte bestehen.

Auch hiezu findet sich in der UVP-G-Nov 2018 eine Neuregelung, und zwar ebenfalls iZm der UVE: Nach dem neu eingefügten ersten Satzteil in § 6 Abs 1 Z 7 hat die UVE auch Referenzangaben zu den Quellen, die für die oben angeführten Beschreibungen herangezogen wurden, zu enthalten.

Auch diese Klarstellung ist zu begrüßen. Zwar ist die Regelung so formuliert, dass die Angabe der Quelle eine Mindestvoraussetzung ist. Das sagt eigentlich noch nichts zu der entscheidenden Frage aus, ob die Quelle allenfalls zusätzlich auch vorzulegen ist. Aus der Entstehungsgeschichte und dem Sinnzusammenhang ergibt sich jedoch, dass der Gesetzgeber damit normiert hat, dass die Quellenangabe genügt und die Quelle selbst nicht vorzulegen ist.

Auch hier hat der Gesetzgeber die Frage nur in § 6 UVP-G, daher nur für die UVE, nicht aber auch in § 12 UVP-G für das UVGA geregelt. ME kann man aber auch hier davon ausgehen, dass nach den allgemeinen Grundsätzen des AVG für das UVGA die gleichen Kriterien gelten, also auch diese Regelung lediglich klarstellend das wiedergibt, was bereits nach AVG gilt.

Über das UVP-G hinaus könnte man anmerken: In Wahrheit gehören solche Fragen ganz generell für alle Verfahren und für alle Gutachten einheitlich im AVG geregelt oder – ohne solche Detailregelungen – nach den vorbildlich allgemeinen und damit zeitlosen Grundsätzen des

¹⁰ Ebenso nicht in § 12a für die zusammenfassende Bewertung im vereinfachten Verfahren.

AVG vom VwGH judiziert. Sonder-Verfahrensvorschriften wie die vorstehend genannten könnten ansonsten in anderen Verfahren – zB nach GewO, WRG, usw – (fälschlich) als *argumentum e contrario* verwendet werden.

2.3. Ausgleichsmaßnahmen

Vielfach umstritten ist die Frage, wie konkret Ausgleichs- und sonstige Maßnahmen¹¹ (i) in der Einreichung und (ii) in der Genehmigung umschrieben werden müssen. Für die Einreichung ist das dann bedeutsam, wenn sie – was eine mustergültige Vorgangsweise des Projektwerbers ist – zum Vorhabensbestandteil erklärt werden und nicht nur Bestandteil der fachlichen Beurteilung (der UVE) sind.

Diese Frage zerfällt bei näherer Betrachtung in verschiedene Aspekte.

Eine der Fragen ist, ob bereits (i) bei Einreichung oder (ii) bei Genehmigung ein Verfügungsnachweis für die Grundstücke vorliegen muss. Dieser Frage wird im vorliegenden Zusammenhang nicht näher nachgegangen; sie ist jedoch im UVP-Regime grds zu verneinen.¹²

Eine andere Frage ist, wie konkret die Maßnahme umschrieben sein muss. Dazu bringt die UVP-G-Nov 2018 eine Klarstellung, indem § 6 Abs 1 Z 5 folgender Satz angefügt wurde: „Bei Ausgleichsmaßnahmen sind jedenfalls der Maßnahmenraum sowie die Wirkungsziele zu beschreiben.“

Die Formulierung könnte den Eindruck erwecken, es sei lediglich ein Mindestkriterium normiert worden. Aus der Entstehungsgeschichte und dem Willen des Gesetzgebers¹³ ergibt sich jedoch, dass der Gesetzgeber damit die Anforderungen an die Bestimmtheit von Ausgleichsmaßnahmen lockern wollte. Der normative Gehalt ist, dass es grds genügt, den Maßnahmenraum und die Wirkungsziele zu umschreiben. Ein höheres Maß an Konkretisierung darf nur dann gefordert werden, wenn es im Einzelfall unbedingt erforderlich ist (etwa weil eine Maßnahme aus fachlichen Gründen nur an einem ganz bestimmten Ort gesetzt werden kann). Mit dieser Regelung werden sogenannte „Poolflächen“ nun auch explizit ermöglicht, die insb bei Linienvorhaben langjährige Praxis sind.

¹¹ Vermeidungs-, Verminderungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich funktionserhaltender Maßnahmen.

¹² ZB *Schmelz/Schwarzer*, UVP-G § 17 Rz 77 ff mwN; unrichtig bzw missverständlich daher VwGH 22.11.2018, Ro 2017/07/0033 und 0034, Rz 184.

¹³ Siehe Erl 275 BlgNR 26. GP.

Unter dem Maßnahmenraum ist jener Landschaftsraum mit Arealen ähnlicher schutzgutspezifischer Standortbedingungen zu verstehen, in dem Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ausgewählt werden. Unter Wirkungsziel ist die Beschreibung der angestrebten Qualität einer Umweltmaßnahme (dh der angestrebte Sollzustand) zu verstehen (vgl zu alldem auch RVS 04.01.12 Umweltmaßnahmen).¹⁴

Übertriebene Anforderungen an die Bestimmtheit bereits bei Einreichung oder Genehmigung sind vielfach kontraproduktiv, weil es aus faktischen Gründen schwierig bis unmöglich ist, die bestgeeigneten Grundstücke zu erwerben. Viele Grundeigentümer sind – aus verschiedensten Gründen – erst nach rechtskräftiger Genehmigung verhandlungsbereit; Zwangsrechte können überhaupt erst nach rechtskräftiger Genehmigung begründet werden; der Projektwerber ist vor der Genehmigung gleichsam „erpressbar“ und müsste nicht rechtfertigbare Preise zahlen; dem Vorstand oder den Geschäftsführern einer Kapitalgesellschaft ist es vielfach gesellschaftsrechtlich nicht möglich, Grundstücke noch ohne gesicherte Genehmigung zu erwerben.

Die gesetzliche Klarstellung ist daher zu begrüßen. ME wird damit das klargestellt, was immer schon gegolten hat und auch meist so angewendet wurde; jedoch war die Klarstellung erforderlich, weil in Praxis und Rechtsprechung vereinzelt eine Tendenz in Richtung Verstrengung feststellbar war.

Anzumerken ist, dass der vom Gesetzgeber verwendete Begriff „Ausgleichsmaßnahmen“ wohl untechnisch zu verstehen ist und alle Maßnahmen (Vermeidungs-, Verminderungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich funktionserhaltender Maßnahmen) umfasst. Oder man wendet – da es sich nur um eine Klarstellung zur bereits geltenden Rechtslage handelt – den gleichen Gedanken auf alle anderen Maßnahmen an. Falls die Regelung normativ konstitutiv wäre (was mE nicht zutrifft), käme eine analoge Anwendung auf andere als Ausgleichsmaßnahmen ieS in Betracht.

Wie zu anderen Themen auch, hat der Gesetzgeber die Frage nur in § 6 UVP-G, daher nur für die UVE geregelt. Die gleiche Frage stellt sich jedoch auch für das UVGA (§ 12 UVP-G) und – insbesondere – die UVP-Genehmigung (§ 17 UVP-G). Es erschiene daher sinnvoll, die Regelung bei nächster Gelegenheit nach § 17 UVP-G zu verschieben und textlich auf alle Maßnahmen zu erweitern.

¹⁴ Ebenso Erl 275 BlgNR 26. GP.

3. Abstimmung mit der Behörde

UVP-Genehmigungsverfahren können regelmäßig nicht sinnvoll ohne Vorabstimmung mit der UVP-Behörde und ihren Prüfgutachtern durchgeführt werden. Dazu kennt das UVP-G seit langem den sog „Investorenservice“ (§ 4 Abs 3 UVP-G). In diesem Rahmen können und sollen die Anforderungen der UVP-Behörde und der Prüfgutachter an die Einreichunterlagen (Detaillierungsgrad der Vorhabensbeschreibung, Scoping hinsichtlich Prüfungstiefe und -umfang der einzelnen Fachbereiche der UVE, Methoden- und Darstellungsfragen, usw) geklärt werden. Dazu sieht § 6 Abs 2 UVP-G ergänzend vor, dass sich der Projektwerber zur Frage des abgestuften Untersuchungsaufwands mit der Behörde abstimmen kann. Diese Fragen erst im Nachhinein abzuklären und dann Verbesserungsaufträge erteilen zu müssen, widerspräche den Grundsätzen der Verfahrensökonomie. Daher sollen diese Fragen im Vorfeld abgestimmt werden.

Mit der UVP-G-Nov 2018 wird dazu gleichsam ein weiterer Baustein in das Gesetz aufgenommen: IZm der Vorprüfung der Einreichunterlagen und dem Verbesserungsauftrag (§ 5 Abs 2 UVP-G) wurde ein neuer Satz 2 aufgenommen, wonach bei Erteilung eines Verbesserungsauftrags allfällige gem § 4 ergangene Stellungnahmen der Behörde sowie gem § 6 Abs 2 erfolgte Abstimmungen zwischen Behörde und Projektwerber zu berücksichtigen sind.

Diese ergänzende Klarstellung ist sinnvoll. Die Vorabstimmung macht selbstverständlich nur dann Sinn, wenn sie nachher auch berücksichtigt wird.

4. Digitalisierung

Schon bisher musste der Projektwerber gem § 5 Abs 1 UVP-G Einreichunterlagen, soweit technisch möglich, „auch“ in elektronischer Form (zB USB-Sticks, CD-ROM) einbringen. Mit der UVP-G-Nov 2018 ist das Wort „auch“ entfallen. Seither genügt also eine ausschließlich elektronische Einreichung; mehr noch: diese ist, soweit technisch möglich, zu wählen.

Ergänzt wird dies durch eine Neuregelung in § 9 Abs 1 UVP-G betreffend die öffentliche Auflage, die in den Standortgemeinden und bei der Behörde erfolgt. Soweit technisch verfügbar und möglich, hat die

Behörde der Standortgemeinde das Einreichoperat in elektronischer Form zur Auflage zu übermitteln. Zudem haben die Gemeinden und die Behörde die Einreichunterlagen im Rahmen der öffentlichen Auflage, soweit technisch möglich, in elektronischer Form bereitzustellen und ist auf Verlangen Einsicht in einer technisch geeigneten Form zu gewähren.

Der Trend zur Digitalisierung ist nicht aufzuhalten und bietet viele Vorteile. Die Einreichung elektronisch vornehmen zu können (und zu müssen), ist insgesamt sicher vorteilhaft und trägt nicht nur zur Beschleunigung, sondern auch zur Schonung von Ressourcen (Papier) bei. Manche Behörden bieten dazu auch schon Austauschplattformen (teils nur behördenintern, teils auch mit externem Zugang) an oder akzeptieren Austauschplattformen von Projektwerbern, um sich auch die Verteilung elektronischer Datenträger (zB Datensticks) zu ersparen.

Die öffentliche Auflage in digitaler Form wirft zwar auch zusätzliche Probleme auf (Kopier- und Fälschungsschutz), insgesamt überwiegen jedoch die Vorteile deutlich.

5. Öffentliche Auflage und Edikt

UVP-Genehmigungsverfahren werden regelmäßig zugleich auch als Großverfahren nach §§ 44a ff AVG geführt. Daher sind bei der öffentlichen Auflage sowohl die Vorschriften des § 9 UVP-G für die Öffentlichkeitsbeteiligung als auch jene der §§ 44a und 44f AVG für die Kundmachung im Großverfahren (mit Präklusionswirkung für die Parteien) einzuhalten.

Dies hatte in der Vergangenheit zur Folge, dass die Vereinfachung der Kundmachungsvorschriften im UVP-G wirkungslos verpuffte, weil beim Edikt zusätzlich weiterhin auch die Kundmachungsvorschriften der §§ 44a und 44f AVG einzuhalten waren.

Diesen Zustand hat die UVP-G-Nov 2018 beendet. Der neu eingefügte § 9a UVP-G stellt klar, dass die Kundmachungsvorschriften des § 9 UVP-G auch für das Großverfahren nach AVG gelten.

Die Regelung ist überaus begrüßenswert und vereinfacht die Edikte sehr. Die Kundmachung hat seither sowohl für die öffentliche Auflage der Einreichunterlagen nach UVP-G als auch für das Großverfahren nach AVG nur mehr in folgenden Medien zu erfolgen:

- im Internet auf der Website der Behörde,