

**Empfehlungen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und  
Reaktorsicherheit vom 28. Juli 2005 für Vollzugshinweise der Länder zur  
unmittelbaren Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie 2003/35/EG  
zur Öffentlichkeitsbeteiligung**

**Anhänge:**

- Anhang 1: Richtlinie 2003/35/EG (Richtlinie Öffentlichkeitsbeteiligung)
- Anhang 2: Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) (Stand: 30. Juni 2005)
- Anhang 3: Zur unmittelbaren Wirkung von EG-Richtlinien

## A. Einleitung

1. Die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. EU Nr. L 156 S. 17 – Richtlinie Öffentlichkeitsbeteiligung; vgl. Anhang 1) war bis zum 25. Juni 2005 in das innerstaatliche Recht umzusetzen.
2. Durch die Richtlinie 2003/35/EG werden zum einen die Vorgaben von Artikel 6 und 7 und zum anderen die Vorgaben von Artikel 9 Abs. 2, 4 und 5 des „UN ECE – Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ (Aarhus-Übereinkommen; Text im Internet abrufbar unter: [www.bmu.de/buergerbeteiligungsrechte/doc/2875.php](http://www.bmu.de/buergerbeteiligungsrechte/doc/2875.php)) im Gemeinschaftsrecht umgesetzt. Deutschland hat wie auch alle anderen EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Gemeinschaft selbst dieses Übereinkommen, welches im Oktober 2001 in Kraft getreten ist, im Jahre 1998 gezeichnet.
3. Die Richtlinie 2003/35/EG verfolgt gemäß ihrem Artikel 1 das Ziel, zur Erfüllung der Pflichten aus dem Aarhus-Übereinkommen im europäischen Gemeinschaftsrecht beizutragen. Damit verpflichtet die Richtlinie unter anderem zur
  - Einführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung bei bestimmten Plänen und Programmen des EG-Rechts, die nicht bereits nach der Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. L 197 S. 30, SUP-Richtlinie) einer Strategischen Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung bedürfen,

- Ergänzung der nationalen Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen nach der Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG Nr. L 175 S. 40, UVP-Richtlinie, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997, ABl. EG Nr. L 73 S. 5) und der Richtlinie 96/61/EG vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. EG Nr. L 257 S. 26, IVU-Richtlinie), soweit die nationalen Bestimmungen hinter den Anforderungen der Richtlinie 2003/35/EG zurückbleiben.
4. Zur Umsetzung der RL 2003/35/EG sind am 22. Februar 2005 zwei Gesetzentwürfe veröffentlicht und dazu Länder und Verbände angehört worden:
- Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) - Stand: 21. Februar 2005 - und
  - Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG - (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) - Stand: 21. Februar 2005 -

(Text im Internet abrufbar unter:

[www.bmu.de/buergerbeteiligungsrechte/downloads/doc/35113.php](http://www.bmu.de/buergerbeteiligungsrechte/downloads/doc/35113.php)).

Bei der Veröffentlichung dieser Gesetzentwürfe ist unter anderem auf folgendes hingewiesen worden:

„Die o.g. Gesetzentwürfe sind von der Bundesregierung noch nicht beschlossen worden (§ 47 Abs. 4 Satz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien - GGO). Sie sind mit den anderen Ressorts vorerörtert, aber noch nicht in allen Punkten endgültig abgestimmt worden.“

Angesichts des vorgezogenen Endes der 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages konnte ein Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens nicht mehr

rechtzeitig erreicht werden. Um zu vermeiden, dass die beiden Gesetzentwürfe dem Grundsatz der parlamentarischen Diskontinuität unterfallen, wurde eine Beschlussfassung durch das Bundeskabinett auf den Herbst 2005 verschoben.

5. Die nachfolgenden Empfehlungen beschränken sich auf Aussagen zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Richtlinie 2003/35/EG, da diese Bestimmungen der Richtlinie für den Vollzug von Landesbehörden vorrangig von Bedeutung sind, während zum übrigen Regelungsinhalt der Richtlinie die gegebenenfalls angerufenen Verwaltungsgerichte zu entscheiden haben werden.

## **B. Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Richtlinie 2003/35/EG**

1. Nach der Analyse der zuständigen Bundesressorts besteht hinsichtlich des Komplexes „Öffentlichkeitsbeteiligung“ folgender Anpassungsbedarf im deutschen Recht:
  - a) Die erforderliche Einführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung bei bestimmten Plänen und Programmen des EG-Rechts (Artikel 2 der Richtlinie 2003/35/EG), die nicht bereits nach der SUP-Richtlinie 2001/42/EG einer Strategischen Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung bedürfen, löst bei vier Planungskomplexen Änderungsbedarf aus, von denen lediglich zwei für den Vollzug durch Länderbehörden von Bedeutung sind:
    - Schaffung von ergänzenden Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Luftreinhalteplänen in § 47 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, soweit diese Pläne keiner Strategischen Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Gesetz vom 25. Juni 2005 zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG, BGBl. I S. 1746) bedürfen; sowie

- Einführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung bei Abfallwirtschaftsplänen nach § 29 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, soweit diese Pläne keiner Strategischen Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem SUPG bedürfen.
- b) Die Umsetzung der Vorgaben von Artikel 3 der Richtlinie 2003/35/EG für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei UVP-pflichtigen Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen erfordert im Wesentlichen Präzisierungen oder Klarstellungen im geltenden Recht. Wesentlich sind folgende Anpassungen:
- Die Kernbestimmung über die Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 9 UVPG) ist an die europarechtlichen Anforderungen anzupassen. Sie muss zukünftig unter anderem einen umfassenden Katalog der Informationen enthalten, die der Öffentlichkeit bei der Bekanntmachung des Vorhabens zu Beginn des Beteiligungsverfahrens zwingend mitzuteilen sind.
  - Die Bestimmungen über die grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 8, 9a und 9b UVPG) sind an die neugefasste Bestimmung zur Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend den Vorgaben des Europarechts anzupassen. Sie müssen zukünftig unter anderem neben der Bezugnahme auf den geänderten § 9 UVPG auch die Übermittlung der Zulassungsentscheidung einheitlich regeln.
  - Für Vorhaben, die der Verteidigung dienen, kann wie bereits im geltenden deutschen Recht im Einzelfall eine Anwendung des UVPG ausgeschlossen oder eine Ausnahme von den Anforderungen des UVPG zugelassen werden, wenn zwingende Gründe der Verteidigung oder die Erfüllung zwischenstaatlicher Verpflichtungen es erfordern. Die genauen Modalitäten eines solchen Ausschlusses oder solcher Ausnahmen richteten sich bisher nach einer Verwaltungsrichtlinie des Bundesministeriums der Verteidigung, welche im Einvernehmen mit dem Bundesministerium

für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erlassen worden ist, und sollen zukünftig zur ordnungsgemäßen Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben durch eine Rechtsverordnung geregelt werden (§ 3 Abs. 2 UVPG).

Dies wird zu Änderungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) und zu Folgeänderungen bei den speziellen UVP-Vorschriften in der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV) und in der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung (AtVfV) führen.

Für UVP-pflichtige Bauvorhaben sind die zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG notwendigen Änderungen im Baugesetzbuch bereits durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359) erfolgt.

Erforderliche Änderungen im UVPG zur Übernahme der europarechtlichen Definition von „Öffentlichkeit“ und „betroffene Öffentlichkeit“ sind mit dem Gesetz vom 25. Juni 2005 zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG, BGBl. I S. 1746) bereits vorgenommen worden.

Für UVP-pflichtige Vorhaben des Bergrechts wird eine gesonderte Anpassung der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben erfolgen.

Ergänzender gesetzlicher Umsetzungsbedarf für die Länder besteht bei Verfahrensvorschriften des Landesrechts, soweit diese für UVP-Vorhaben im Bereich der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes und der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht dynamisch auf die

Regelungen des Bundesrechts verweisen. Es ist darauf hinzuweisen, dass eine unmittelbare Anwendung der Richtlinie 2003/35/EG unter Berücksichtigung dieser Empfehlung keine wirksame Richtlinienumsetzung darstellt (so der EuGH in ständiger Rechtsprechung, vgl. u.a. Urteil vom 13. Februar 2003, Rs. C-75/01 zur RL 92/43/EWG) und daher die notwendigen gesetzlichen Regelungen nicht ersetzen kann.

- c) Die Vorgaben von Artikel 4 der Richtlinie 2003/35/EG für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrieanlagen nach der IVU-Richtlinie 96/61/EG wird eine Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und der Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV erfordern. Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren entspricht bereits in weiten Teilen den Anforderungen des Artikels 4 der Richtlinie 2003/35/EG. Deshalb kann sich die Umsetzung in deutsches Recht auf die Schließung von „Lücken“ beschränken.

Ergänzender gesetzlicher Umsetzungsbedarf für die Länder besteht im Bereich des Landeswasserrechts für Regelungen zu Vorhaben nach der IVU-Richtlinie. Wie unter b) dargelegt, stellt eine unmittelbare Anwendung von Bestimmungen der Richtlinie 2003/35/EG keine wirksame Richtlinienumsetzung dar und kann daher die notwendigen gesetzlichen Regelungen nicht ersetzen.

2. Aufgrund der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) muss davon ausgegangen werden, dass wesentliche Bestimmungen der Richtlinie 2003/35/EG zum Komplex „Öffentlichkeitsbeteiligung“ nach Ablauf der Umsetzungsfrist unmittelbare Wirkung entfalten (vgl. allgemein zu dieser Rechtsprechung Anhang 3). Der EuGH hat bereits im Großkrotzenburg-Urteil (Rs. C-431/92, EuGHE 95, 2189) entschieden, dass die Bestimmungen der UVP-Richtlinie den nationalen Behörden unmissverständlich die Pflicht auferlegen, be-

stimmte Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen. Dies gilt auch für die Durchführung der einzelnen Schritte des UVP-Verfahrens.

Aufgrund der erneuten Änderung der UVP-Richtlinie durch Artikel 3 der Richtlinie 2003/35/EG und auf Grund der Parallelen bei Artikel 2 und 4 der Richtlinie 2003/35/EG ist zu erwarten, dass der EuGH diese Rechtsprechung auch auf die Bestimmungen der Richtlinie 2003/35/EG zur Öffentlichkeitsbeteiligung übertragen würde.

- ⇒ Daher muss davon ausgegangen werden, dass die Richtlinie 2003/35/EG eine unmittelbare Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung bei bestimmten Plänen und Programmen des EG-Rechts (Artikel 2 der Richtlinie 2003/35/EG), die nicht bereits nach der SUP-Richtlinie 2001/42/EG einer Strategischen Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung bedürfen, begründet; d.h. Artikel 2 in Verbindung mit Anhang I der Richtlinie 2003/35/EG ist unmittelbar anzuwenden.
- ⇒ Des Weiteren muss davon ausgegangen werden, dass die detaillierten Vorgaben von Artikel 3 der Richtlinie 2003/35/EG bei der Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungen in Zulassungsverfahren für UVP-pflichtige Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen zu beachten sind. Dies betrifft Artikel 3 Nr. 2, 4, 5 und 6 der Richtlinie 2003/35/EG. Artikel 3 Nr. 1, 3, 8 und 9 der Richtlinie 2003/35/EG sind bereits in nationales Recht umgesetzt oder bedürfen keiner Umsetzung.
- ⇒ Ebenso sind die entsprechenden und noch nicht umgesetzten Vorgaben von Artikel 4 Nr. 2, 3 und 5 in Verbindung mit Anhang II der Richtlinie 2003/35/EG bei der Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungen bei Industrieanlagen nach der IVU-Richtlinie 96/61/EG zu berücksichtigen.

3. Als Orientierungshilfe und Empfehlung für Vollzugshinweise für die Zeit bis zur vollständigen gesetzlichen Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Richtlinie 2003/35/EG wird auf den anliegenden aktualisierten Entwurf des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes (Stand: 30. Juni 2005, vgl. Anhang 2) verwiesen. Dieser aktualisierte, aber von der Bundesregierung noch nicht beschlossene Gesetzentwurf berücksichtigt bereits die Ergebnisse der durchgeführten Anhörungen von Ländern und Verbänden.

\*\*\*