

Im Auftrag von

 **Bundesministerium**
Klimaschutz, Umwelt,
Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie

TEIL KLIMACHECK

im Rahmen der Studie **MOBILEX**

ERARBEITUNG EINES MOBILITÄTSGESETZES FÜR DIE UMSETZUNG KLIMASCHUTZFREUNDLICHER NORMEN IM ÖSTERREICHISCHEN VERKEHRSRECHT

Projektteam

JuristInnen

Univ.-Prof.ⁱⁿ MMag.^a Dr.ⁱⁿ Eva Schulev-Steindl, LL.M.; Mag. Christoph Romirer, MA; Lukas Liebenberger, Verena Toso (Universität Graz)

Univ.-Prof.ⁱⁿ Mag.^a Dr.ⁱⁿ Erika Wagner; Univ.-Prof. RA Dr. Wilhelm Bergthaler; Mag.^a Daniela Ecker, LL.B.; Christoph Sieber; Phillip Reiter (JKU Linz)

VerkehrsexpertInnen

Dipl.-Ing. Andreas Käfer (TRAFFIX Verkehrsplanungs GmbH)

ÖkonomInnen

Univ.-Prof. Mag. Dr. Karl Steininger; Raphaela Maier, BSc MSc; Stefan Nabernegg, BSc MSc (Universität Graz)

SystemwissenschaftlerInnen

Univ.-Prof. Mag. Dr. Alfred Posch; Eva Fleiß, PhD; Annina Thaller, MSc (Universität Graz)

UNIVERSITÄT GRAZ
UNIVERSITY OF GRAZ



TRAFFIX®

JKU
JOHANNES KEPLER
UNIVERSITÄT LINZ



TEIL KLIMACHECK

BEREICHE UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG UND STRATEGISCHE UMWELTPRÜFUNG

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Erika WAGNER, Mag.^a Daniela ECKER, LL.B., Mag. Christoph SIEBER
(JKU Linz)

Stand: 15.2.2022

im Rahmen der Studie **MOBILEX**

ERARBEITUNG EINES MOBILITÄTSGESETZES FÜR DIE UMSETZUNG KLIMASCHUTZFREUNDLICHER NORMEN IM ÖSTERREICHISCHEN VERKEHRSRECHT

Inhaltsverzeichnis

I.	<u>Kurzversion SUP: Zusammenfassung und Implikationen des Klimachecks (zum Zeitpunkt der Erarbeitung laut Projektzeitplan)</u>	1
II.	<u>Einleitung</u>	7
III.	<u>Übersicht der relevanten Normen betreffend SUP</u>	8
IV.	<u>Klima als wichtiges Schutzgut</u>	8
	A. <u>Aufheizung von Siedlungsbereichen und damit einhergehende Hitzebelastungen</u>	9
	B. <u>Gefährdung von Tieren, Pflanzen und der Biodiversität</u>	9
V.	<u>Rechtliche Grundlagen und deren klimatische Analyse</u>	10
	A. <u>Unionsrechtliche Grundlagen der strategischen Umweltprüfung</u>	10
	B. <u>Innerstaatliches Recht betreffend die strategische Umweltprüfung –Strategische Prüfung Verkehr (SP-V-G)</u>	11
	1. <u>Bedeutung des Klimas im Umweltbericht</u>	12
	2. <u>Darlegung der Auswirkungen im Umweltbericht</u>	12
	3. <u>Zwischenfazit</u>	13
VI.	<u>Rechtsvergleich mit Deutschland in Bezug auf die SUP</u>	13
VII.	<u>Verbesserungsvorschläge SUP</u>	14
VIII.	<u>Kurzversion UVP: Zusammenfassung und Implikationen des Klimachecks (zum Zeitpunkt der Erarbeitung laut Projektzeitplan)</u>	15
IX.	<u>Übersicht der relevanten Normen betreffend UVP und der mitanzuwendenden Materiengesetze</u>	15
	A. <u>UVP</u>	15
	B. <u>Materiengesetze</u>	17
X.	<u>Rechtliche Grundlagen und deren klimatische Analyse</u>	17
	A. <u>Unionsrechtliche Grundlagen der UVP</u>	17
	B. <u>Innerstaatliches Recht betreffend die Umweltverträglichkeitsprüfung</u>	18
	1. <u>Anwendungsbereich des UVP-G mit Blick auf klimatische Folgen</u>	19
	2. <u>Bedeutung des Klimas im Rahmen des UVP-G</u>	20
	a) <u>Klimaschutz als Aufgabe der UVP - unmittelbare Anwendung des § 1 Abs 1 UVP-G?</u>	20
	b) <u>Rolle des Klimaschutzes in der Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) in Form des Klima- und Energiekonzepts (KEK) (§ 6 Abs 1 Z 1 lit e UVP-G)</u>	21
	c) <u>Verpflichtende Beschreibung der voraussichtlich vom Vorhaben erheblich beeinträchtigten Umwelt in der UVE (§ 6 Abs 1 Z 3 UVP-G)</u>	26
	d) <u>Notwendigkeit der Darstellung der vorhabensbedingten Anfälligkeit gegenüber Klimawandelfolgen in der UVE (§ 6 Abs 1 Z 1 lit f UVP-G)</u>	26
	e) <u>Zwischenfazit</u>	27

f) <u>Negative Auswirkungen auf das Klima als Genehmigungskriterium (§ 17 Abs 5 UVP-G)?</u>	28
<u>3. Bedeutung des Klimas im Rahmen ausgewählter Materiangesetze</u>	33
XI. <u>Rechtsvergleich mit Deutschland UVP</u>	34
XII. <u>Verbesserungsvorschläge UVP</u>	36
XIII. <u>Bewertung</u>	39

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
Art	Artikel
AWG	Abfallwirtschaftsgesetz
betr	betreffend
bzgl	bezüglich
bzw	beziehungsweise
dt	deutsche/-er/-es
etc	et cetera
et al.	et alii / und Andere
ggf	gegebenenfalls
iSd	im Sinne des/der
iZm	in/im Zusammenhang mit
KEK	Klima- und Energiekonzept
lit	litera
österr	österreichische/-er/-es
Rz	Randzahl/-ziffer
sog	sogenannte/-er/-es
SP-V	strategische Prüfung Verkehr
SUP	strategische Umweltprüfung
ua	unter anderem
uE	unseres Erachtens
usw	und so weiter
UVE	Umweltverträglichkeitserklärung
UVGA	Umweltverträglichkeitsgutachten
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungs-Gesetz
va	vor allem
vgl	vergleiche
Z	Ziffer

I. Kurzversion SUP: Zusammenfassung und Implikationen des Klimachecks (zum Zeitpunkt der Erarbeitung laut Projektzeitplan)

Die strategische Umweltprüfung basiert auf der RL 2001/42 des EP und des Rates v 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, kurz SUP-RL. Aufgrund der Tatsache, dass es sich beim Thema Umweltrecht um eine Querschnittsmaterie handelt, fanden die Bestimmungen der SUP-RL in einer Vielzahl von österreichischen Bundes- und Landesgesetzen Umsetzung¹. **In Hinblick auf den gerade im Verkehrsrecht so notwendigen Klimaschutz erscheint dabei die strategische Umweltprüfung als das geeignete Instrument, um die klimatologischen Auswirkungen (auch im Lichte der Erfassung der CO₂-Emissionen in einer Gesamtbilanz) zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt zu prognostizieren und damit die CO₂-Emissionen in Hinblick auf das Minimierungsgebot zu steuern.**

Besonderes Augenmerk liegt – vor dem Hintergrund des gegenständlichen Projektauftrags - auf dem **SP-V-G**², wodurch die SUP-RL in innerstaatliches Recht umgesetzt wurde.³ Zur sog. strategischen Umweltprüfung im Verkehrsbereich existiert ein Leitfaden (abrufbar auf der Internetseite des BMK), der die Phasen des Screenings, Scoping und den Umweltbericht näher beschreibt. Dieser Leitfaden hilft oftmals über Ablaufunschärfen im Gesetz selbst hinweg, ein Zustand, den man – je nach Typus von Rechtsanwender – als „befriedigend“ oder „unbefriedigend“ bewerten kann.

Hinzu kommt, dass Entscheidungen im Rahmen des SP-V-G – so etwa die Entscheidung eine solche mangels erheblicher Umweltauswirkungen durchzuführen – Entscheidungen nach Art 6 Abs 1 lit b **Aarhus-Konvention** sind, sofern es gerade um die Frage geht, inwiefern **erhebliche Umweltauswirkungen** gegeben sind. Ein Rechtsschutzmodell in dieser Frage erschiene in Einklang mit **Art 9 Abs 2 Aarhus-Konvention** notwendig, bevor der EuGH diese – uE nahe liegende - Frage aufgreift.

Auch der **Anwendungsbereich des SP-V-G** wirft gewisse **Unschärfen** auf. Er erstreckt sich auf sog Netzveränderungen. Unter einer Netzveränderung ist „jede *Änderung des bundesweiten hochrangigen Verkehrswegenetzes*“ zu verstehen.⁴ Darunter wiederum sind Hochleistungsstrecken, Wasserstraßen und Bundesstraßen zu verstehen.⁵ Solche vorgeschlagenen Netzveränderungen sind eben einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen, das heißt, sobald eine Hochleistungsstraße, Wasserstraße oder Bundesstraße

¹ Vgl *Peter Bußjäger*, Strategische Umweltprüfung in Österreich - eine Bilanz, RdU 2016/3 (6).

² Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich (SP-V-Gesetz), BGBl I 2005/96 idgF.

³ § 1 Abs 2 SP-V-G.

⁴ § 2 Abs 1 SP-V-G.

⁵ § 2 Abs 2 SP-V-G.

zu errichten geplant ist, bedarf diese einer strategischen Umweltprüfung nach dem SP-V-G. Dabei ist der Anwendungsbereich durchaus unscharf, wenn es etwa um bloße Verzeichnisänderungen (von Autobahn zu Schnellstraße) geht. Hier gilt es Klarstellungen zu treffen.

Schließlich gilt es die **Bedeutung des Klimas im Rahmen des SP-V-G zu schärfen – kann doch die SUP zu einem effektiven Instrument bei strategischen Entscheidungen zum Schutz vor der rasant fortschreitende Erderwärmung gesehen werden**. Österreich ist derzeit mit einer durchschnittlichen Erderwärmung von +2 Grad Celsius stärker betroffen als die anderen Länder (ca 1,2 Grad C). Zwar enthält die SUP-RL und auch das SP-V-G bereits die Berücksichtigung des Klimaschutzes, dessen Anforderungen und Dimensionen bedürfen aber einer Konkretisierung.

Zum status quo:

Darlegung der Auswirkungen im Umweltbericht

Sofern eine strategische Umweltprüfung notwendig ist, hat der Initiator des Projekts einen **Umweltbericht** zu erstellen und zu veröffentlichen.⁶ Dieser Umweltbericht hat „*die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen der vorgeschlagenen Netzveränderung (...) zu beschreiben und zu bewerten*“.⁷ Konkret hat dabei eine „*Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen einschließlich der Auswirkungen auf Aspekte wie (...) klimatische Faktoren (...)*“ zu erfolgen (der Wortlaut wurde exakt aus Anhang 1 der SUP-RL übernommen).⁸ Offensichtlich weil die die SP-V „nur“ das Planungsstadium betrifft, wird diese Beschreibung und Bewertung nicht so detailliert vorgenommen wie in der UVP – uE zu Unrecht.

Die Strukturierung der Auswirkungen erfolgt anhand von Themenbereichen (zB Wirtschaftsraum, Natur und Landschaft oder Boden). Anschließend werden die Themenbereiche in funktionalen und engen Untersuchungsraum getrennt. Der enge Untersuchungsraum behandelt Aspekte, welche besonders sensibel gegenüber der physischen Umsetzung von Linienverkehrsinfrastrukturen sind. Dabei wird jener Raum untersucht, in dem die Netzveränderung in Form von konkreten Vorhaben umgesetzt werden kann. Relevant sind hierbei unmittelbare Auswirkungen, welche sich aus der späteren konkreten Vorhabensumsetzung resultieren. Die räumliche Ausdehnung ist hier geringer

⁶ § 5 Abs 1 SP-V-G.

⁷ § 6 Abs 1 SP-V-G.

⁸ § 6 Abs 2 Z 8 SP-V-G.

(darunter ist somit das lokale Klima zu subsumieren). Im funktionalen Untersuchungsraum werden indirekte Wirkungen behandelt, welche sich aus der geänderten verkehrlichen Funktionsweise des bundesweit hochrangigen Verkehrswegenetzes ergeben. Dementsprechend werden im funktionalen Untersuchungsraum größere Gebiete (oft auch auf dem Gebiet von Nachbarstaaten) begutachtet. Der funktionale Untersuchungsraum entspricht daher uE der Begutachtung des globalen Klimas.⁹

Die folgende Abbildung zeigt ein Beispiel, welches im Zuge der strategischen Planungen zur Traisental Schnellstraße (S 34) in Niederösterreich durchgeführt wurde.

9

Abbildung: entnommen aus dem Umweltbericht zur S34 Traisental Schnellstraße (Ost), Seite 247.

⁹ Vgl. *Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie*, Strategische Prüfung im Verkehrsbereich – Screening, Scoping, Umweltbericht – Leitfaden (2018), 14, abrufbar unter https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:946dbf22-c32e-4e14-9c0d-5a8a7fba18f8/spv_leitfaden.pdf (18.05.2021).

Klimarelevanz

Die Bedeutung des Klimas im Rahmen der SP-V nimmt nur einen sehr geringen Stellenwert ein. Es wäre dringend notwendig, sich auch im Stadium der Planung detaillierter mit den klimatischen Auswirkungen des Projekts zu beschäftigen. Ergibt sich nämlich schon im Zuge der Planung, dass das geplante Projekt enorme negative Auswirkungen auf das Klima bzw den Klimawandel hat, kann man schon etwaige Ausgleichsmaßnahmen in Betracht ziehen. Notwendig wären auch Bestimmungen, welche den Projektwerber verpflichten, schon im Zuge der Planung gewisse Daten bzw Statistiken in Bezug auf die zu erwartenden auftretenden Treibhausgasemissionen zu nennen und diese auch zu erläutern.

Implikationen

Im SP-V-G besteht uE dringender Handlungsbedarf sowohl **vor dem Hintergrund des Klimaschutzes** als auch **des Berichts des Rechnungshofes** (Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung, GZ 004 417/007-1B1/18, 64) sowie der **Aarhus-Konvention**. Bei dieser Gelegenheit könnten auch manche im Leitfaden dargelegten Ablaufschritte zur besseren Ablauflogik im Gesetz selbst implementiert werden.

Bescheidmäßige Erledigung sowie besserer Rechtsschutz

Die Feststellungen des BMK von einer SUP Abstand zu nehmen, sollten mittels Feststellungsbescheids getroffen werden, sodass daran anknüpfend Rechtsschutzmechanismen greifen können. Wie bereits oben dargelegt, gebietet die Aarhus-Konvention gem Art 6 Abs 1 lit b die Öffentlichkeitsbeteiligung, sofern ein Projekt erhebliche Umweltauswirkungen entfaltet. Daran anschließend ist zwingend das Rechtsschutzmodell des Art 9 Abs 2 Aarhus-Konvention (access to justice) anzuschließen, was bislang im SP-V-G fehlt.

Einführung eines Klimakonzepts

Wie bereits oben erwähnt, findet die Berücksichtigung von „*klimatischen Faktoren*“ im Zuge der SP-V in der derzeitigen Rechtslage nur im Umweltbericht Beachtung. Aus diesem Grund erscheint es notwendig, dass der Projektwerber im Zuge des Umweltberichts ein **Klimakonzept** zu erstellen hat. Inhalt dieses Klimakonzepts sollte ua sein, dass der Projektwerber eine Darstellung des mittelbaren oder unmittelbaren Beitrags der Netzveränderung zur Erreichung der Ziele der Treibhausgasreduktion darlegen muss. Weiters hat dieses im Falle der Verursachung von zusätzlichen Treibhausgasemissionen den Initiator in die Pflicht zu nehmen, **entsprechende Ausgleichsmaßnahmen in die Planungen miteinzubeziehen**. Ein weiteres Inhaltsmerkmal ist die **Beschreibung der**

voraussichtlichen Auswirkungen auf den Bodenverbrauch, den Verlust der CO₂-Absorptionsfähigkeit durch die Bodenversiegelung auf der gesamten Fläche sowie die negativen Auswirkungen auf die Biodiversität und entsprechende Gegenmaßnahmen zu deren Erhaltung. Ebenso Inhalt sollte eine Darlegung des Beitrags zu den Dekarbonisierungsziele des Verkehrs (Bsp.: Bau von elektrischen Ladestationen entlang der Autobahnen, ausreichende Park & Ride Plätze an Anschlussstellen, Errichtung von Wind- und/oder Photovoltaikparks entlang von Bundesstraßen) sein. Auch könnte man erwägen, dass dieses Klimakonzept von einer unabhängigen dritten Person validiert wird, sodass eine gewisse Glaubwürdigkeit und Richtigkeit der Angaben gewährleistet ist.

Neuregelung der verkehrsträgerübergreifenden Alternativenprüfung

Der Rechnungshof (vgl Bericht des Rechnungshofes – Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung, GZ 004 417/007-1B1/18, 64) hat massive Kritik am derzeitigen Ablauf der **verkehrsträgerübergreifenden Alternativenprüfung geübt. In der Tat ist gerade dieses Kriterium für eine effektive Ausgestaltung des Klimaschutzes im Rahmen der Planungsphase wesentlich.**

Die Neuregelung der verkehrsträgerübergreifenden Alternativenprüfung soll eine detaillierte Gegenüberstellung der Wirtschaftlichkeit sämtlicher geprüfter Alternativen, eine Darstellung der Auswirkungen auf das Klima bzw den Klimawandel bei Realisierung der jeweiligen Alternative, eine auf realistischen Daten basierende Abschätzung des zu erwartenden Verkehrsaufkommens in den folgenden 5, 10 sowie 20 Jahren, die Einbeziehung einer langfristigen und nachfrageorientierten Netzplanung sowie einen Vergleich der bei sämtlichen Alternativen notwendigen Ausgleichsmaßnahmen in Hinblick auf den erzielbaren Nutzen und die damit verbundenen Kosten beinhalten.

Anpassung der Überwachung

Die derzeitige Überwachungsnorm ist eine lex imperfecta, die zahlreiche Fragen aufwirft, wie etwa, wie lange dauert die Überwachungsphase, wie ist das Zusammenspiel mit dem Projektstadium, welche Folgen drohen bei unterbliebenem Handeln (insb aus Klimaschutzgründen einzuschreiten), etc.

Im Zuge der Überwachung sollte dem Bundesminister die Möglichkeit eingeräumt werden, dass im Falle der Drohung bzw des Eintritts von unvorhergesehenen Auswirkungen der Netzveränderung auf die Umwelt einschließlich des Klimas dieser selbst geeignete Abhilfemaßnahmen schaffen kann oder dem Betreiber **bescheidmäßig derartige Maßnahmen auferlegen kann**.

Ebenso sollte es eine Möglichkeit für die Umweltstellen geben, den Bundesminister bei Vorliegen von erheblichen Auswirkungen auf Umwelt und das Klima **zum Tätigwerden** aufzufordern.

II. Einleitung

Aufgrund des weltweit voranschreitenden Klimawandels bedarf es zunehmender Berücksichtigung von klimafreundlicheren Regelungen in Richtlinien, Gesetzen und Verordnungen. Besonders auch Infrastrukturprojekte (Autobahn-/Schnellstraßenbau, Eisenbahnbau, Bau von Flughäfen, ...) führen zu erheblichen Eingriffen in das Klimasystem. Aus diesem Grund beschäftigt sich diese Arbeit vor allem mit Verbesserungen der strategischen Umweltprüfung (SUP) und der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Bereich des Klimaschutzes bei Infrastrukturprojekten. Ziel dieser Arbeit ist es somit, diese beiden Verfahren einem sog „Klimacheck“ zu unterziehen, wobei Regelungen tendenziell als klimaschädlich, klimafreundlich und klimaneutral eingestuft werden.

Dabei werden sowohl die europarechtlichen sowie die innerstaatlichen relevanten rechtlichen Bestimmungen herangezogen und auf deren Klimafreundlichkeit näher beleuchtet. In diesem Zusammenhang soll auch erörtert werden, inwiefern weitere klimafreundliche Regelungen in genannten Verfahren notwendig sind, oder ob die derzeit geltenden Normen ausreichenden Schutz für das Klima bieten. Außerdem soll auch ein Rechtsvergleich mit Deutschland durchgeführt werden um hier allfällige Gemeinsamkeiten bzw Unterschiede herauszuarbeiten und ggf Verbesserungsoptionen für das österreichische Recht herauszufiltern.

Nach Abschluss dieser Untersuchung gilt es, die erkannten Schwächen der derzeitigen Rechtslage mittels legislatischer Vorschläge, die dem Klimaschutzziel besser Rechnung tragen, zu beheben. Die diesbezüglichen Vorschläge sind in eigene Gesetzesentwürfe verpackt.

Zu einem im Projekt fortgeschrittenen Zeitpunkt wurde seitens des auftraggebenden Ministeriums erklärt, dass hinsichtlich allfälliger Novellierungsvorschläge das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz keiner weiteren Bearbeitung durch die Auftragnehmerin zu unterziehen sei, da hausintern daran gearbeitet werde. Die zu diesem Zeitpunkt geleisteten Untersuchungen zur UVP werden hier auftragsgemäß im Klimacheck dargelegt.

Übersicht der relevanten Normen betreffend SUP

Norm	Schutzgut Klima	Verbindlichkeitsgrad	Klimacheck	Verbesserungsmöglichkeit
Anhang I lit f SUP- RL iVm Art 5 Abs 1 SUP-RL	Erwähnung in Form der Berücksich- tigung von „ <i>klimatischen Faktoren</i> “	Berücksichtigung im Umweltbericht stellt keinen hohen Ver- bindlichkeitsgrad dar	~	Durch detailreichere Be- stimmungen den Projekt- werber zwingen sich in der Planungsphase mit den klimatischen Auswirkungen mehr zu beschäftigen; zB Darlegung von Statistiken (Grenz- oder Richtwerte für Luftschadstoffe)
§ 5 Abs 1 SP-V- G	siehe dazu Punkt 1 dieser Tabelle (Be- stimmung wurde aus SUP-RL übernom- men)	Berücksichtigung im Umweltbericht stellt keinen hohen Ver- bindlichkeitsgrad dar	~	Siehe dazu Punkt dieser Tabelle

Legende: + bedeutet klimafreundlich, - bedeutet klimaschädlich, ~ bedeutet klimaneutral

Die Normen der SUP werden mit einem ~ als klimaneutral bewertet, da sie zwar die Berücksichtigung von klimatologischen Faktoren erwähnen, aber nur eine schwache Verbindlichkeit aufweisen. Eine Verbesserungsnotwendigkeit – wie sie im Text beschrieben wird – ist offensichtlich.

Klima als wichtiges Schutzgut

Die Auswirkungen des Klimawandels auf die Menschheit und die Natur sind allgegenwärtig. Beim Klimawandel handelt es sich um kein Phänomen, welches uns in naher Zukunft beschäftigen wird, sondern wir befinden uns mittendrin. Zwischen 1880 und 2018 hat es einen Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur von ca 1°C gegeben, wobei die Situation in Österreich noch drastischer ist. Die Temperaturerwärmung ist in Österreich 1°C höher, als dies im globalen Mittel der Fall ist.¹⁰ Schuld daran ist natürlich unter anderem der Ausstoß von Emissionen (Treibhausgasen). Das Ziel muss sein, diese nachhaltig zu reduzieren.

¹⁰ Vgl Daniel Ennöckl, Wie kann das Recht das Klima schützen? (FN 1), ÖJZ 2020/41 (302).

Die Folgen des Klimawandels zeigen sich ua in eklatanten Extremwetterereignissen (Hitzeperioden – Überflutungen), Verschiebung von Klimazonen, Gletscherschmelzen, usw. Es liegen wissenschaftliche Analysen vor, welche belegen, dass schon ein globaler Temperaturanstieg von 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu nachhaltigen Veränderungen führen wird. Daher sollte das Ziel sein, diese genannte 2°C-Grenze stets zu unterschreiten.¹¹

All diese dramatischen Folgen zeigen die Wichtigkeit des Klimaschutzes auf und gegeben Anlass um zu analysieren, ob der Klimaschutz hinreichend in der SUP und in der UVP berücksichtigt wird.

Nachfolgend sollen kurz zwei potenzielle Themenfelder der Klimawandelanpassung, welche für Umweltverträglichkeitsprüfungen relevant sind, dargestellt werden.

Aufheizung von Siedlungsbereichen und damit einhergehende Hitzebelastungen

Durch den Bau von großen Infrastrukturprojekten (Autobahnen, Schnellstraßen, Flughäfen, Eisenbahnen, usw) schreitet die Versiegelung von großen Flächen weiter voran. Daraus resultierend folgt ein Rückgang der unversiegelten Grün- oder Wasserflächen. Genau diese Versiegelungen fungieren va in den Sommermonaten als Wärmespeicher. Die Zunahme von Temperaturen als Folge des Klimawandels führt natürlich auch zu verstärkter Hitzebelastung in der Bevölkerung, was insbesondere bei älteren, chronisch kranken Personen auch zu gesundheitlichen Problemen führen kann. Als Lösung für dieses Problem könnte im Zuge der UVP dem Projektwerber vorgeschrieben werden für entsprechende klimatische Ausgleichsflächen wie Kalt- und Frischluftentstehungsgebieten in Form von (sub-) urbanen Grün- und Brachflächen zu sorgen. Ebenso wichtig erscheint, dass schon im Zuge der Planung (SUP) bzw in weiterer Folge in der UVP die Auswirkungen auf das Klima hinreichend dargelegt werden sollen.

Gefährdung von Tieren, Pflanzen und der Biodiversität

Als weiteres Themenfeld ist die Verbreitung der Tier- und Pflanzenarten wesentlich vom Klima bestimmt. Gerade Veränderungen von abiotischen Umweltfaktoren sorgen dafür, dass der Jahresrhythmus, das Verhalten, die Fortpflanzung, die Konkurrenzfähigkeit und die Nahrungsbeziehungen von Arten beeinflusst werden. Diese abiotischen Veränderungen treten

¹¹ Vgl *Daniel Ennöckl*, Wie kann das Recht das Klima schützen? (FN 1), ÖJZ 2020/41 (303).

natürlich va auch durch den Bau von neuen Infrastrukturprojekten auf, welche einer UVP bedürfen. Im Endeffekt kann der Klimawandel sogar ganze Arten gefährden. Dies va dann, wenn ihre Verbreitungsgebiete schrumpfen oder sie die neuen Lebensräume aufgrund der klimabedingen Beschränkung nicht besiedeln können. Schon jetzt kommt dem Lebensraum und Artenschutz in der UVP eine tragende Rolle zu. Eine weitere Fokussierung auf Minderungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen würde demnach noch weiter Abhilfe diesbezüglich schaffen.

Rechtliche Grundlagen und deren klimatische Analyse

Unionsrechtliche Grundlagen der strategischen Umweltprüfung

Entsprechend der SUP-Richtlinie¹² ist im Falle der Durchführung einer Umweltprüfung die Erstellung eines Umweltberichts erforderlich.¹³ Eine Umweltprüfung ist immer dann durchzuführen, wenn Pläne und Programme¹⁴ betroffen sind, welche voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.¹⁵ Dieser Umweltbericht hat auch „*die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen, einschließlich der Auswirkungen auf Aspekte wie (...) klimatische Faktoren (...)*“ zu enthalten.¹⁶ Somit findet das Klima auch in der SUP auf europäischer Ebene Einfluss. Auffällig ist jedoch, dass die Klimathematik und zwar va der Klimawandel noch keine große Bedeutung in die SUP auf europäischer Ebene gefunden hat. Da die SUP sich auf die Planungsebene eines Projektes (im Gegensatz zur UVP, welche die Genehmigungsebene betrifft) bezieht, kann hier festgehalten werden, dass es auch im Planungsstadium schon wichtig ist, sich mit den klimatischen Auswirkungen des Projektes zu beschäftigen. UE ist jedoch die aktuelle Formulierung „*Aspekte wie (...) klimatische Faktoren (...)*“ zu allgemein gehalten. Hier sollte eine detailreichere Formulierung gewählt werden, da es entscheidend ist, den Projektwerber schon in der Planungsphase des Projekts intensiver mit der Klima- bzw Klimawandelthematik auseinandersetzen zu lassen. Dies kann zB in Form

¹² RL (EU) 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl L 197/30.

¹³ Art 5 Abs 1 SUP-RL.

¹⁴ Dabei handelt es sich gem Art 3 abs 2 SUP-RL um „*Pläne und Programme, welche in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird oder bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Artikel 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG für erforderlich erachtet wird*“; einzelne Ausnahmen sind in den Absätzen 3 und 4 angeführt.

¹⁵ Art 3 Abs 1 SUP-RL.

¹⁶ Anhang I lit f SUP-RL.

der Darlegung von Statistiken (Grenz- oder Richtwerte für Luftschadstoffe) in Bezug auf Auswirkungen auf das Klima/den Klimawandel von ähnlichen Projekten erfolgen.

Innerstaatliches Recht betreffend die strategische Umweltprüfung – Strategische Prüfung Verkehr (SP-V-G)

Aufgrund der Tatsache, dass es sich beim Thema Umweltrecht um eine Querschnittsmaterie handelt, finden sich viele Bestimmungen der SUP-RL in einer Vielzahl von österreichischen Bundes- und Landesgesetzen wieder¹⁷. Besonderes Hauptaugenmerk bezüglich SUP liegt auf dem SP-V-G¹⁸, wodurch die SUP-RL in innerstaatliches Recht umgesetzt wurde.¹⁹

Der Anwendungsbereich des SP-V-G erstreckt sich auf sog Netzveränderungen. Unter einer Netzveränderung ist „jede Änderung des bundesweiten hochrangigen Verkehrswegenetzes“ zu verstehen.²⁰ Gemeint sind Hochleistungsstrecken, Wasserstraßen und Bundesstraßen.²¹ Solche vorgeschlagenen Netzveränderungen sind eben einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen, das heißt, sobald eine Hochleistungsstraße, Wasserstraße oder Bundesstraße geplant ist zu errichten, bedarf diese einer strategischen Umweltprüfung nach dem SP-V-G. Bis dato wurden strategische Prüfungen jedoch nur für den Bereich der Bundesstraßen durchgeführt. Im Folgenden soll nun erläutert werden, inwiefern das Klima bzw der Klimawandel im Zuge dieser strategischen Umweltprüfung berücksichtigt wird.

¹⁷ Vgl Peter Bußjäger, Strategische Umweltprüfung in Österreich - eine Bilanz, RdU 2016/3 (6).

¹⁸ Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich (SP-V-Gesetz), BGBl I 2005/96 idgF.

¹⁹ § 1 Abs 2 SP-V-G.

²⁰ § 2 Abs 1 SP-V-G.

²¹ § 2 Abs 2 SP-V-G.

Bedeutung des Klimas im Umweltbericht

Sofern eine strategische Umweltprüfung notwendig ist, hat der Initiator des Projekts einen Umweltbericht zu erstellen und zu veröffentlichen.²² Dieser Umweltbericht hat „*die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen der vorgeschlagenen Netzveränderung (...) zu beschreiben und zu bewerten*“.²³ Konkret hat dabei eine „*Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen einschließlich der Auswirkungen auf Aspekte wie (...) klimatische Faktoren (...)*“ zu erfolgen (der Wortlaut wurde exakt aus Anhang 1 der SUP-RL übernommen).²⁴ Da das SP-V-G das Planungsstadium betrifft, vermeint das Gesetz, dass die Beschreibung und Bewertung nicht so detailliert zu erfolgen habe wie in der UVP.

Darlegung der Auswirkungen im Umweltbericht

Die Strukturierung der Auswirkungen erfolgt anhand von Themenbereichen (zB Wirtschaftsraum, Natur und Landschaft oder Boden). Anschließend werden die Themenbereiche in funktionalen und engen Untersuchungsraum getrennt. Der enge Untersuchungsraum behandelt Aspekte, welche besonders sensibel gegenüber der physischen Umsetzung von Linienverkehrsinfrastrukturen sind. Dabei wird jener Raum untersucht, in dem die Netzveränderung in Form von konkreten Vorhaben umgesetzt werden kann. Relevant sind hierbei unmittelbare Auswirkungen, welche sich aus der späteren konkreten Vorhabensumsetzung resultieren. Die räumliche Ausdehnung ist hier geringer (darunter ist somit uE das lokale Klima zu subsumieren). Im funktionalen Untersuchungsraum werden indirekte Wirkungen behandelt, welche sich aus der geänderten verkehrlichen Funktionsweise des bundesweit hochrangigen Verkehrswegenetzes ergeben. Dementsprechend werden im funktionalen Untersuchungsraum größere Gebiete (oft auch auf dem Gebiet von Nachbarstaaten) begutachtet. Der funktionale Untersuchungsraum entspricht daher uE der Begutachtung des globalen Klimas.²⁵ Die folgende Abbildung zeigt ein Beispiel, welches im Zuge der strategischen Planungen zur Traisental Schnellstraße (S 34) in Niederösterreich durchgeführt wurde.

²² § 5 Abs 1 SP-V-G.

²³ § 6 Abs 1 SP-V-G.

²⁴ § 6 Abs 2 Z 8 SP-V-G.

²⁵ Vgl *Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie*, Strategische Prüfung im Verkehrsbereich – Screening, Scoping, Umweltbericht – Leitfaden (2018), 14, abrufbar unter https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:946dbf22-c32e-4e14-9c0d-5a8a7fba18f8/spv_leitfaden.pdf (18.05.2021).

3.2.3.2 Luft, Klima (Mensch)

Aus der Sicht des Schutzgutes Luft und Klima ist es das Ziel nachhaltig umweltverträglicher Verkehrssysteme, festgelegte Grenz- bzw. Richtwerte für Luftschadstoffe in Hinblick auf Gesundheit und Umwelt einzuhalten, die Integrität von Ökosystemen durch Schadstoffeintrag bzw. persistente Verbindungen nicht zu gefährden und potenziell negative globale Phänomene wie z.B. Klimaänderungen nicht tendenziell zu verstärken.

Die Errichtung von Verkehrsbauwerken bzw. die Durchführung von verkehrswirksamen Maßnahmen führt in der Regel zu Verkehrsverlagerungen, die hinsichtlich der Immissionsituation zu Entlastungen von Ortsdurchfahrten bzw. in Wohngebieten, punktuell aber auch zu Verschlechterungen führen können. Generell gilt für Straßenbauvorhaben, dass durch projektbedingte Immissionszusatzbelastungen geltende Grenzwerte eingehalten werden bzw. bei hoher Grundbelastung unerheblich bleiben müssen. Durch die Festlegung von Immissionsgrenzwerten an sich und die verschärfende Grenzwertregelung bei Feinstaub PM₁₀ und Stickstoffdioxid ist grundsätzlich eine nachhaltige Entwicklung in Sinne des Schutzes der Gesundheit gewährleistet.

Abbildung: entnommen aus dem Umweltbericht zur S34 Traisental Schnellstraße (Ost), Seite 247.

Zwischenfazit

Die Bedeutung des Klimas im Rahmen der SP-V nimmt nur einen sehr geringen Stellenwert ein. **Es wäre uE sinnvoll, sich auch im Stadium der Planung detaillierter mit den klimatischen Auswirkungen des Projekts zu beschäftigen.** Ergibt sich nämlich schon im Zuge der Planung, dass das geplante Projekt enorme negative Auswirkungen auf das Klima bzw den Klimawandel hat, kann man schon **etwaige Ausgleichsmaßnahmen** in Betracht ziehen.

Zu denken wäre hier an Bestimmungen, welche den Projektwerber verpflichten, schon im Zuge der Planung gewisse Daten bzw Statistiken in Bezug auf die zu erwartenden auftretenden Treibhausgasemissionen zu nennen und diese auch zu erläutern. Nähere Ausfindungen dazu finden sich im Punkt „Verbesserungsvorschläge SUP“.

Rechtsvergleich mit Deutschland in Bezug auf die SUP

Anders als in der österreichischen Rechtsordnung wird die SUP in Deutschland im UVPG behandelt. Die SUP dient als Ergänzung zur UVP und setzt anders als die UVP, die erst im Zulassungsverfahren zum Einsatz kommt, bereits beim Planungsverfahren an. Den zentralen Bestandteil liefert der Umweltbericht gem § 40 dt UVPG, in dem voraussichtliche erhebliche Auswirkungen durch die Durchführung eines Plans bzw eines Programms beschrieben und

zugleich bewertet werden²⁶. Eine explizite Erwähnung des Klimas hat in § 40 dt UVPG nicht Eingang gefunden. Es hat nur ua eine „*Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt (...)*“ zu erfolgen. Natürlich kann hier auch das Klima bzw der Klimawandel subsumiert werden, jedoch wird dem Projektwerber nicht explizit auferlegt, auf klimatische Faktoren einzugehen.

Demzufolge ist die österreichische „Minimalversion“ vorzugswürdig, da hier der Gesetzgeber dem Projektwerber zumindest vorgibt, im Umweltbericht auch die klimatischen Faktoren, welche Auswirkungen auf das Projekt haben, näher zu erläutern.

Verbesserungsvorschläge SUP

Da die Regelungen der SUP nur sehr spärlich auf klimatische Folgen von Projekten Bezug nehmen, ist hier uE dringend eine Nachbesserung erforderlich. Zumal sich der Projektwerber im Zuge der SUP mit der Planung des Projekts beschäftigt, ist es hier uE sinnvoll, dass er näher und damit zwingender an die Klimaproblematiken herangeführt wird. Es sollte hier dem Projektwerber zB vorgeschrieben werden, dass er zwingend ungefähre Emissionswerte anzugeben hat oder die Bereiche, welche besonders von klimatischen Eingriffen betroffen sind, anzugeben und diese in der Folge näher zu erläutern hat.

Folglich sollte das zurzeit gültige SP-V-G novelliert bzw auf komplett neue Füße gestellt werden. Konkrete Vorschläge betreffen hier zB die Erstellung eines Klima- und Energiekonzepts, welches durch den Initiator zu erstellen ist. Eine weitere Möglichkeit, um das SP-V-G klimafreundlicher zu gestalten, wäre die Neuregelung der verkehrsträgerübergreifenden Alternativenprüfung, um auf diese Weise das Klima besser berücksichtigen zu können. Ebenso könnte man die Öffentlichkeit intensiver in die Planungen miteinbeziehen (zB Fristen verlängern, damit der Bevölkerung mehr Zeit bleibt für etwaige Einsprüche). Ebenso dringlich erscheint es, eine Neuregelung der Überwachung zu schaffen. Hierzu bedarf es konkreter Handlungsermächtigungen der Umweltstellen, wenn das angestrebte Projekt nicht den entsprechenden Anforderungen entspricht.

²⁶ Schönthaler Konstanze et al., Grundlagen der Berücksichtigung des Klimawandels in UVP und SUP, S. 27f abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-02-12_climate-change_04-2018_politikempfehlungen-anhang-4.pdf (10.05.2021).

Kurzversion UVP: Zusammenfassung und Implikationen des Klimachecks (zum Zeitpunkt der Erarbeitung laut Projektzeitplan)

Von Seiten des Auftraggebers (BMK) wurde den Auftragnehmern mitgeteilt, dass sich eine Novelle zum UVP-G gerade in Ausarbeitung befindet. Der hausinterne Abstimmungsprozess läuft. Es wurden daher von Seiten der Auftragnehmer in Abstimmung mit dem Auftraggeber keine weiteren Bearbeitungsschritte in Hinblick auf das UVP-G vorgenommen. Die bisher gesetzten Arbeitsschritte zur UVP werden hier auftragsgemäß im Klimacheck dargelegt.

Übersicht der relevanten Normen betreffend UVP und der mitanzuwendenden Materiengesetze

UVP

Norm	Schutzgut Klima	Verbindlichkeitsgrad	Klimacheck	Verbesserungsmöglichkeit
Art 5 Abs 1 iVm Anhang IV Z 4 UVP- RL	Ja, explizite Erwähnung	Geringer Verbindlich- keitsgrad, nur Beschrei- bung im Umweltbericht	~	Konkretisierung der darzu- legenden klimatischen Auswirkungen
Art 5 Abs 1 iVm Anhang IV Z 5 UVP- RL	Ja, explizite Erwähnung, außerdem auch Klimawandel	Geringer Verbindlich- keitsgrad, nur Beschrei- bung im Umweltbericht	~	Konkretisierung der darzu- legenden klimatischen Auswirkungen
§ 1 UVP-G	Ja, explizit genannt; auch Biodiversität, Tiere, ...	reine Zielbestimmung (=programmatische Bestimmung)	+/~	Zielkonkretisierung, Aufwertung in Richtung subjektives Recht; Formulierung als „Schutzgut“ und nicht „Aufgabe“ (→ höhere Schutzwürdigkeit)
§ 3 Abs 2 UVP- G	Keine Erwähnung	Aufgrund fehlender Erwähnung des Klimas kein Verbindlichkeits- grad gegeben	-	Explizite Erwähnung des Klimas; Bei den Schwellenwerten auch Anführung von Treibhaus- gasen

§ 6 Abs 1 Z 1 lit e UVP-G	Integration in Form des Klima- und Energiekonzepts	Kein Genehmigungskriterium; Behörde kommt nur formale Prüfkompetenz zu, keine inhaltliche	+/~	Aufwertung zum Genehmigungskriterium; andernfalls inhaltliche Prüfung von externen fachkundigen Sachverständigen
§ 6 Abs 1 Z 3 UVP-G	Einbettung in Form der verpflichtenden Beschreibung der voraussichtlich vom Vorhaben beeinträchtigten Umwelt in der UVE; auch hier explizite Erwähnung	Im Zuge der Erstellung der UVE obligatorische Beschreibung	+	Konkretisierung der darzulegenden klimatischen Auswirkungen (zB Anführung von konkreten Werten, Verbesserungsmaßnahmen, ...)
§ 6 Abs 1 Z 1 lit f	Verpflichtende Beschreibung der Gründe für die Anfälligkeit gegenüber Klimawandelfolgen	lediglich Beurteilung der Auswirkungen auf das Vorhaben aufgrund des vorherrschenden Klimas bzw durch den Klimawandel in späterer Folge eintretende Klimabedingungen	~	
§ 17 Abs 5 UVP-G	Keine explizite Erwähnung; ultima ratio Bestimmung	Zurzeit einzige Möglichkeit Klima als Genehmigungskriterium zu erfassen; jedoch restriktive Tatbestandsvoraussetzungen	~	Explizite Erwähnung des Klimas bzw Klimawandels;

Legende: + bedeutet klimafreundlich, - bedeutet klimaschädlich, ~ bedeutet klimaneutral

Materiengesetze

Norm	Schutzgut Klima	Verbindlichkeitsgrad	Klimacheck	Verbesserungsmöglichkeit
Bundesstraßengesetz (BStG)	Keine Erwähnung	Aufgrund fehlender Einbettung kein Verbindlichkeitsgrad vorhanden	-	Da gerade im BStG die Klimaschädlichkeit eine wesentliche Entscheidungsgrundlage bilden sollte dringend Handlungsbedarf erforderlich
Eisenbahngesetz (EisbG)	Keine Erwähnung	Aufgrund fehlender Einbettung kein Verbindlichkeitsgrad vorhanden	-	Aufgrund der va mittelbaren klimatischen Auswirkungen beim Bau von Eisenbahnen ebenso klimafreundliche Regelungen wünschenswert

Rechtliche Grundlagen und deren klimatische Analyse

Unionsrechtliche Grundlagen der UVP

Die UVP basiert auf der UVP-RL²⁷. Schon die erste Fassung²⁸ aus dem Jahr 1985 nannte das Klima bei den zu beachtenden Umweltmedien. In deren Art 3 Abs 1 der aktuellen Fassung ist festgelegt, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls die unmittelbaren und mittelbaren erheblichen Auswirkungen eines Projekts in geeigneter Weise ua auch in Bezug auf das Klima (lit c) identifiziert, beschrieben und bewertet werden müssen.²⁹ Somit wurde schon früh auf unionsrechtlicher Ebene eine entsprechende Berücksichtigung des Klimas normiert.

Die UVP-RL verpflichtet den Projektwerber auch im Falle einer Umweltverträglichkeitsprüfung einen UVP-Bericht zu erstellen und vorzulegen.³⁰ Dieser Bericht hat „eine Beschreibung der von dem Projekt möglicherweise beeinträchtigten Faktoren“, darunter ist auch das Klima erwähnt, zu enthalten.³¹ Darüber hinaus muss auch eine „Beschreibung der möglichen

²⁷ RL (EU) 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl L 26/1 idF der UVP-ÄnderungsRL 2014/52/EU, ABl L 124/1.

²⁸ RL (EU) 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl L 175/40.

²⁹ Art 3 Abs 1 lit c UVP-RL.

³⁰ Art 5 Abs 1 UVP-RL.

³¹ Anhang IV Z 4 UVP-RL.

erheblichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt unter anderem infolge der Auswirkung des Projekts auf das Klima und der Anfälligkeit des Projekts in Bezug auf den Klimawandel“ Teil des Umweltberichtes sein.³²

Außerdem erfolgte im Zuge der UVP-ÄnderungsRL eine weitere Stärkung des Klimaschutzes, da erstmalig der Begriff „Klimawandel“ verwendet wurde.³³ Ebenso sind hierbei zwei Erwägungsgründe zu beachten. **Der Erwägungsgrund 13 der UVP-ÄnderungsRL schreibt vor, dass die Auswirkungen von Projekten auf das Klima (zB Treibhausgasemissionen) und ihre Anfälligkeit in Bezug auf den Klimawandel, zu bewerten sind.** Inhalt von Erwägungsgrund 7 der UVP-ÄnderungsRL ist, dass im Laufe des vergangenen Jahrzehnts bereits Umweltthemen wie der Klimawandel zunehmend an Bedeutung gewonnen haben. Genau aus diesem Grund sollte die Beachtung des Klimawandels daher als wichtiger Bestandteil in die Bewertung und Entscheidungsfindung einfließen. Aufgrund der Hervorhebung des Klimawandels sind dabei nicht nur die Auswirkungen auf das lokale Klima (Mikroklima) von Relevanz, sondern auch das globale Klima soll nicht zu kurz geraten.³⁴

Es lässt sich hier schon durchaus erkennen, dass auf europarechtlicher Ebene ein breiter Rahmen geschaffen wurde, um das Klima im Zuge der UVP angemessen zu berücksichtigen. Man hat offensichtlich erkannt, dass die Notwendigkeit besteht, die Auswirkungen eines Projekts auf das Klima in die Umweltverträglichkeitsprüfung miteinzubeziehen. Dies steht freilich auch im Einklang mit dem Pariser Klimaübereinkommen³⁵, welches einen globalen Rahmen zur Bekämpfung des Klimawandels vorgibt. Es bleibt offen, inwieweit hier in naher Zukunft weitere klimafreundliche Regelungen in die unionsrechtlichen Bestimmungen bzgl UVP getätigt werden.

Innerstaatliches Recht betreffend die Umweltverträglichkeitsprüfung

Das UVP-G³⁶ stellt die Umsetzung der UVP-RL³⁷ in Österreich dar. Bei der UVP nach dem UVP-G handelt es sich um eine umfassende Genehmigungskonzentration, was bedeutet, dass bei einem UVP-pflichtigen Projekt nur eine Genehmigung, nämlich jene nach dem UVP-G,

³² Anhang IV Z 5 lit f UVP-RL.

³³ Gem Anhang IV Z 5 lit f hat eine Beschreibung der möglichen erheblichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt unter anderen in Folge der Auswirkung des Projekts auf das Klima und der Anfälligkeit des Projekts in Bezug auf den Klimawandel zu erfolgen.

³⁴ Vgl auch *Paul Reichel*, Klimaschutz als Gegenstand von Verwaltungsverfahren und gerichtlichen Verfahren, NLMR 2019, 467 (469f).

³⁵ Das Pariser Klimaübereinkommen hat ua zum Ziel, dass die Erderwärmung deutlich unter 2°C gehalten wird und dass der Temperaturanstieg auf 1,5°C begrenzt wird.

³⁶ Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000), BGBl 1993/697 idgF.

³⁷ Siehe dazu oben unter Punkt X. A.

notwendig ist. Darüber hinaus sind allerdings die materiellrechtlichen Bestimmungen der sonst auf das betreffende Projekt anwendbaren Verwaltungsvorschriften mitanzuwenden.

Schon mit der Stammfassung im Jahre 1993 fand das Klima Einzug in das UVP-G, was zeigt, dass es schon seit Beginn der UVP ein Anliegen des Gesetzgebers war, das Klima angemessen in der UVP zu berücksichtigen. In den weiteren Jahren hat es immer wieder im Zuge von Novellen Änderungen gegeben. Besonders hervorzuheben ist dabei die Einführung des Klima- und Energiekonzepts³⁸ mit der Novelle³⁹ im Jahr 2009 (§ 6 Abs 1 Z 1 lit e). Mit der aktuellsten Novelle⁴⁰ im Jahr 2018 wurden auch weitere Vorgaben der UVP-RL im innerstaatlichen UVP-G verankert. Zu bemerken ist hierbei jedoch, dass dies erst eineinhalb Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist und nach Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens⁴¹ erfolgte.

Im Folgenden wird auf die einzelnen relevanten Bestimmungen für das Klima bzw den Klimawandel im UVP-G eingegangen, diese näher erläutert und mitunter kritisch hinterfragt.

Anwendungsbereich des UVP-G mit Blick auf klimatische Folgen

Das UVP-G findet ua Anwendung auf den Neubau sowie Änderungen von Vorhaben, welche in Anhang 1 angeführt sind.⁴² Bspw handelt es sich dabei um den Neubau von Autobahnen und Schnellstraßen (Anhang 1 Spalte 1 Z 9 lit a), die Errichtung von Deponien für gefährliche Abfälle (Anhang 1 Spalte 1 Z 1 lit a), den Neubau von Eisenbahn-Fernverkehrsstrecken oder deren Teilabschnitten (Anhang 1 Spalte 1 Z 1 lit a) oder der Neubau von Flugplätzen (Anhang 1 Spalte 1 Z 1 lit a). Gerade die soeben genannten Vorhaben sind aus klimatischer Sicht besonders interessant, da sie aufgrund ihrer meist größeren Dimensionen größere Auswirkungen auf das Klima bzw den Klimawandel haben können.

³⁸ Siehe dazu unter Punkt X. B. 2. b).

³⁹ BGBl I 2009/87.

⁴⁰ BGBl I 2018/80.

⁴¹ Vgl Vertragsverletzungsverfahren Nr 2017/0281, 151612/EU 25. GP.

⁴² Art 3 Abs 1 UVP-G.

Bedeutung des Klimas im Rahmen des UVP-G

Klimaschutz als Aufgabe der UVP - unmittelbare Anwendung des § 1 Abs 1 UVP-G?

§ 1 Abs 1 Z 1 lit b UVP-G: *„Aufgabe der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist es, unter Beteiligung der Öffentlichkeit auf fachlicher Grundlage die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen festzustellen, zu beschreiben und zu bewerten, die ein Vorhaben auf Fläche und Boden, Wasser Luft und Klima hat, oder haben kann, wobei Wechselwirkungen mehrerer Auswirkungen untereinander miteinzubeziehen sind.“*

In § 1 Abs 1 UVP-G sind die Aufgaben der Umweltverträglichkeitsprüfung normiert. Dabei ist es auch Aufgabe der UVP *„unter Beteiligung der Öffentlichkeit auf fachlicher Grundlage die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen festzustellen, zu beschreiben und zu bewerten, die ein Vorhaben (...) auf Fläche und Boden, Wasser, Luft und Klima (...), hat oder haben kann (...).“*⁴³ Diese Bestimmung lehnt sich überwiegend an die Vorgabe des unionsrechtlichen Art 3 UVP-RL an.⁴⁴

Wie der Gesetzestext dies schon vorgibt sind sowohl die unmittelbaren, als auch die mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens ua auf das Klima zu beachten. Um unmittelbare Auswirkungen handelt es sich dabei, wenn sie vom Vorhaben oder einem Vorhabensteil selbst ausgehen (zB Schadstoffbelastungen durch Emissionen aus einer Lage), wohingegen mittelbare Auswirkungen nicht direkt vom Vorhaben oder einem Vorhabensteil ausgehen, sondern von diesem maßgeblich induziert werden. Da klimatische Auswirkungen vor allem auch noch in weiter entfernten Gebieten auftreten können, muss dabei ein gewisses Irrelevanzkriterium beachtet werden, da rechnerisch Emissionen auch hier niemals 0 betragen können. Dabei ist zu beachten, auch eine entsprechende Orientierung am betroffenen Schutzgut sowie die Messgenauigkeit.⁴⁵

Der Gesetzgeber schreibt vor, dass die Auswirkungen auf das Klima *„festzustellen, zu beschreiben und zu bewerten“* sind. Hier bedarf es einer Konkretisierung, was genau darunter zu verstehen ist. Unter *„feststellen“* versteht man das im Rahmen der UVP durchgeführte Ermittlungsverfahren, welches sich vor allem auf die UVP und das UVGA stützt. Das *„beschreiben“* hat eine Darstellung in Form eines Befundes und eine Darstellung der festgestellten Umweltauswirkungen zu enthalten. Der Begriff *„bewerten“* meint, dass

⁴³ § 1 Abs 1 Z 1 lit b UVP-G.

⁴⁴ Siehe auch *D.Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler, UVP-G³ §1 Rz 1.*

⁴⁵ Vgl *Schmelz/Schwarzer, UVP-G-ON 1.00 § 1 UVP-G, Rz 12 (Stand 1.7.2011, rdb.at).*

fachgutachterlich die festgestellten Umweltauswirkungen zu beurteilen sind. Dies hat dem jeweiligen Stand der Wissenschaft und Technik zu entsprechen.⁴⁶

Als ganz wichtiges Kriterium ist jedoch zu erwähnen, dass es sich bei den Aufgaben in § 1 Abs 1 UVP-G nur um eine Interpretationshilfe (= programmatische Bestimmung) handelt und daher keine unmittelbare Anwendbarkeit daraus folgt. Folglich ist daraus eine Ableitung von subjektiv-öffentlichen Rechten auch nicht möglich.⁴⁷ Was somit der Begriff „Aufgabe“ bereits vermuten lässt, ist tatsächlich auch Realität, nämlich dass sich aus dieser Bestimmung keine unmittelbare Anwendbarkeit ableiten lässt.

Festzuhalten bleibt daher, dass die Beachtung des Klimas schon seit Einführung des UVP-G zu den Aufgaben der Umweltverträglichkeitsprüfung gehört, aufgrund der programmatischen Bestimmung ist deren Wirksamkeit uE jedoch nicht allzu stark ausgeprägt. Im Sinne der Erweiterung des wertvollen Schutzgutes Klima sollte **eine Aufwertung in Richtung subjektives Recht angedacht werden.**

Rolle des Klimaschutzes in der Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) in Form des Klima- und Energiekonzepts (KEK) (§ 6 Abs 1 Z 1 lit e UVP-G)

§ 6 Abs 1 Z 1 lit e UVP-G: Die Umweltverträglichkeitsprüfung hat folgende Angaben zu enthalten: Eine Beschreibung des Vorhabens nach Standort, Art und Umfang, insbesondere: ein Klima- und Energiekonzept: Energiebedarf, aufgeschlüsselt nach Anlagen, Maschinen und Geräten sowie nach Energieträgern, verfügbare energetische Kennzahlen, Darstellung der Energieflüsse, Maßnahmen zur Energieeffizienz; Darstellung der vom Vorhaben ausgehenden klimarelevanten Treibhausgase (§ 3 Z 3 des Emissionszertifikatgesetzes) und Maßnahmen zu deren Reduktion im Sinne des Klimaschutzes; Bestätigung eines befugten Ziviltechnikers oder technischen Büros, dass die im Klima- und Energiekonzept enthaltenen Maßnahmen dem Stand der Technik entsprechen.

⁴⁶ Vgl D. Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler, UVP-G³ (2013) §1 Rz 2.

⁴⁷ Vgl VwGH 24.06.2009, 2007/05/0096; VwGH 10.09.2008, 2008/05/0009; siehe auch D. Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler, UVP-G³ (2013) §1 Rz 1.

Allgemeines und Ziele des Klima- und Energiekonzepts in die UVP

Im Zuge der Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz-Novelle 2009⁴⁸ kam es zu einer verstärkten Verankerung des Klimaschutzgedankens im UVP-Recht. Grund dafür waren die Vorgaben durch die UVP-RL. Dies erfolgte durch eine stärkere Verankerung in der UVE (die Einbettung erfolgte in § 6 Abs 1 Z 1 lit e UVP-G). Dies zeigt sich darin, dass es Aufgabe des Genehmigungswerbers ist, im Rahmen der UVE ein Klima- und Energiekonzept (KEK) zu erstellen. Ziel war es, durch die Steigerung der Energieeffizienz und die Reduktion schädlicher Treibhausgasemissionen die Klimaschutzziele Österreichs im Rahmen der UVP zu stärken. Dabei wird auch dem Stand der Technik⁴⁹ eine wichtige Rolle zugeschrieben. Aufgrund des Kriteriums „*Stand der Technik*“ und der damit einhergehenden Notwendigkeit von besonderen fachlichen Kenntnissen ist eine Bestätigung von einem Ziviltechniker oder einem Ingenieurbüro für den Projektwerber erforderlich^{50, 51}.

Der Sinn und Zweck des KEK liegt darin, dass sich der Projektwerber intensiver mit der Umwelt- und Energiepolitik auseinandersetzt. Dies erfolgt vor allem zum eigenen Vorteil des Projektwerbers, der sich damit unnötigen Energieeinsatz und Kosten erspart. Die Folge daraus wären weniger Treibhausgasemissionen und dies hätte wieder einen positiven Effekt auf das Klima und den Klimawandel zur Folge. Durch die verpflichtende Einbeziehung von Experten (Ziviltechniker oder Ingenieurbüro) soll gewährleistet werden, dass Effizienzsteigerungsmaßnahmen, welche sich durch eingesparte Kosten rechnen, in das Projekt aufgenommen werden.⁵²

Bestandteile des KEK und Beispiele für verschiedene Vorhabenstypen

Das KEK besteht aus zwei Bestandteilen: erstens aus der Emissionsbetrachtung und zweitens aus der Energiebetrachtung. Relevant für die Emissionsbetrachtung sind die Treibhausgase,

⁴⁸ BGBl I 2009/87.

⁴⁹ *Waltraud Petek*, Die UVP-G-Novelle 2009, RdU 2009/88 (149): *Petek* geht davon aus, dass für die Bestimmung des Stands der Technik die unter der EU-RL über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC-RL 2008/1/EG) erstellten Referenzdokumente über die besten verfügbaren Techniken (BAT), die im Hinblick auf die generelle Anforderung der effizienten Nutzung der Energie gem Art 3 IPPC-RL entsprechende Ausführungen enthalten, (...) relevant sind.

⁵⁰ Dieses Kriterium stellt im Rahmen der UVE insofern eine Besonderheit dar, da sämtliche andere Teile der UVE nicht von einer externen Person/einem externen Unternehmen zu bestätigen sind.

⁵¹ Vgl. *Schwarzer*, Die Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz-Novelle 2009 zwischen Verfahrensbeschleunigung und Klimaschutz, ÖZW 2009, 114 (116); *Waltraud Petek*, Die UVP-G-Novelle 2009, RdU 2009/88 (148).

⁵² Vgl. *Schmelz/Schwarzer*, UVP-G-ON 1.00 § 6 UVP-G, Rz 52ff (Stand 1.7.2011, rdb.at).

welche in § 3 Z 3 EZG⁵³ genannt sind. Es handelt sich dabei um die Gase Kohlenstoffdioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O), teilhalogenierte Flourkohlenwasserstoffe (H-FKW), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (P-FKW), Schwefelhexafluorid (SF₆) sowie sonstige natürliche oder anthropogene gasförmige Bestandteile der Atmosphäre, die infrarote Strahlung aufnehmen und wieder abgeben.

Aufgrund der Emissionsbetrachtung soll die Behörde erkennen, welche der angeführten Treibhausgase durch das Vorhaben emittiert werden. Eine Erörterung, wie es zu einer Minimierung der Emissionen kommen soll, soll ebenso Inhalt der Emissionsbetrachtung sein.⁵⁴ Sowohl die Emissionsbetrachtung als auch die Energiebetrachtung gliedern sich weiters in einen beschreibenden Teil und in einen Maßnahmenteil. Der beschreibende Teil beinhaltet die Darstellung, welche dieser Treibhausgase in welchem Teil der Anlage in welcher Menge emittiert werden. Der Maßnahmenteil enthält eine Aufschlüsselung, wie die genannten Emissionen reduziert werden können.⁵⁵ Somit hat im KEK sowohl eine Beschreibung der Gründe für die Emissionen als auch eine Aufschlüsselung der Reduzierung von diesen zu erfolgen.

Vor allem folgende Vorhabentypen weisen eine besonders hohe Energieintensivität auf: Anlagen der Eisen- und Stahlerzeugung, Zementerzeugung, Glaserzeugung und Schmelzen mineralischer Stoffe, Ziegeleien, Großanlagen in der Chemieindustrie, Raffinerien, usw.

Im Folgenden sollen kurz für verschiedene einschlägige Vorhabentypen Energieeinsparpotenziale veranschaulicht und Ansätze zur Bewertung von Energieeffizienz angegeben werden:

- Städtebauvorhaben oder Einkaufszentren: Hier soll vor allem die energieeffiziente Ausstattung der Gebäude im Vordergrund stehen (zB energiesparende Bauweise, Wärmedämmungen, energieeffiziente Gebäudetechnik, Licht-, Heizungs-, und Klimaanlage).
- Schigebiete: besondere Beachtung des Energiebedarfs von Aufstiegshilfen und Beschneiungsanlagen sowie eine energieeffiziente Abwicklung des Zubringerverkehrs.

⁵³ Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionszertifikatengesetz 2011 – EZG 2011), BGBl I 2011/118 idgF.

⁵⁴ Vgl N. Raschauer in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler, UVP-G³ (2013) § 6 Rz 7.

⁵⁵ Vgl Schmelz/Schwarzer, UVP-G-ON 1.00 § 6 UVP-G, Rz 57f (Stand 1.7.2011, rdb.at).

- Bergbauanlagen: Berücksichtigung von Maschinen und Fahrzeugen, welche energieeffizient sind sowie Beachtung des Energiebedarfs von stationären Anlagen.
- Straßen- und Eisenbahnvorhaben: effiziente Anlagenerrichtung (Art der Bauweise, Baumaschineneinsatz) und effizienter Anlagenbetrieb (Beleuchtung, Art des Tunnelbetriebs, Belüftung, Pumpsanlagen, etc).⁵⁶

Die Rolle des Ziviltechnikers bzw Ingenieurbüros im Rahmen des KEK

Wie bereits erwähnt hat eine Bestätigung des Standes der Technik durch einen Ziviltechniker oder durch ein Ingenieurbüro zu erfolgen. Der Gesetzgeber sieht dies uE aufgrund der Komplexität der Thematik vor.

Hinsichtlich der Bestätigung vom Ziviltechniker bzw Ingenieurbüro ist zu erwähnen, dass sich diese nur auf den Maßnahmenteil zu erstrecken hat. Die bestätigende Person kann auch als Planer oder Fachbeitragsersteller tätig sein. Diese müssen bestätigen, dass die geplanten Maßnahmen dem Stand der Technik entsprechen. Demnach ist es aber nicht die Aufgabe des Ziviltechnikers/Ingenieurbüros das Klima- und Energiekonzept zu erstellen, jedoch steht es dem Projektwerber offen, diesen mit der Erarbeitung des Konzepts zu beauftragen. Eine Definition des Begriffs „Stand der Technik“ ist dem UVP-G fremd, hier ist auf die gängige Terminologie (wie zB bei § 69a GewO) zurückzugreifen.⁵⁷ Für die Bestimmung des Standes der Technik ebenso maßgebend sind auch die Referenz-Dokumente über die besten verfügbaren Techniken (BAT), welche unter der IPPC-RL 2008/1/EG⁵⁸ erstellt wurden.⁵⁹

Sollte der Projektwerber die Bestätigung nicht eingeholt haben, so ist die Vorlage der Bestätigung nötigenfalls durch einen Verbesserungsauftrag zu erreichen.⁶⁰

Ist eine effiziente Überprüfung des KEK gegeben?

Es stellt sich nun die Frage, ob das ausgearbeitete KEK auch effizient von einer unabhängigen Stelle geprüft wird. Hier muss gleich zu Beginn erwähnt werden, dass der Behörde keine inhaltliche, sondern nur eine formale Prüfkompetenz zukommt. Die Behörde hat hier nur zu überprüfen, ob die Elemente, welche durch das UVP-G vorgegeben werden, im KEK enthalten sind und ob die obligatorische Bestätigung des Ziviltechnikers bzw Ingenieurbüros vorliegt. Die

⁵⁶ Vgl Baumgartner/Petek, UVP-G 2000 (2010), § 6 UVP-G 121.

⁵⁷ Vgl Schmelz/Schwarzer, UVP-G-ON 1.00 § 6 UVP-G, Rz 58 (Stand 1.7.2011, rdb.at)

⁵⁸ RL (EU) 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl L 24/8.

⁵⁹ Vgl Baumgartner/Petek, UVP-G 2000 (2010), § 6 UVP-G 119.

⁶⁰ Vgl Altenburger in Altenburger (Hrsg), Kommentar zum Umweltrecht² (2019), § 6 UVP-G Rz 23.

Befugnis eine inhaltliche Prüfung des KEK vorzunehmen sowie das Verlangen von Nachbesserungen steht der Behörde nicht offen. Gerade dieses Kriterium unterscheidet sich von jener Fassung, welche den Ansatz eines Genehmigungskriteriums im Begutachtungsverfahren zur UVP-G Novelle 2009 erfolgte.⁶¹

UE wäre es wesentlich sinnvoller, das KEK auch als Genehmigungskriterium in das UVP-G zu installieren, da aufgrund der geltenden Vorschriften eher die Kostenersparnis für den Projektwerber im Vordergrund steht und weniger der Klimaschutz an sich. Da die Behörde noch dazu keine inhaltliche Prüfkompetenz besitzt, fehlt es hier uE auch an der entsprechenden Kontrolle. Wenn das KEK des Projektwerbers nicht einer inhaltlichen Kontrolle unterzogen wird, so sinkt die Moral des Projektwerbers das KEK ordentlich zu erstellen ebenso. UE wäre es auch durchaus denkbar, diese inhaltliche Prüfung von externen fachkundigen Sachverständigen vornehmen zu lassen, da deren Kenntnisse auf diesem Gebiet zweifellos besser sind, als jene von den Behörden.

Baumgartner/Petek vertreten diesbezüglich die Meinung, dass eine Beurteilung durch Sachverständige im Rahmen des UVGA oder der zusammenfassenden Bewertung zu erfolgen hat und diese allenfalls die vorgelegten Angaben ergänzen sollen.⁶² Dem halten *Schmelz/Schwarzer* entgegen, dass das UVGA und die zusammenfassende Bewertung vor allem die Einhaltung der Genehmigungskriterien des § 17 UVP-G⁶³ zum Gegenstand habe, wogegen die Agenden des KEK nicht Thema des § 17 UVP-G seien. Daraus schließen die letztgenannten Autoren, dass den Prüfgutachtern keine Prüfkompetenz zukomme und es der Behörde nicht zustehe, Sachverständigengutachten einzuholen.⁶⁴ *Schmelz/Schwarzer* verkennen allerdings, dass das gesamte UVP-Verfahren eine integrierte Prüfung sämtlicher Umweltauswirkungen darstellt und die von ihnen vertretene, nicht mit der ratio des Gesetzes in Einklang zu bringende formalistische Betrachtungsweise keinesfalls angebracht ist.

Außerdem ist das KEK uE in Bezug auf die UVP-ÄnderungsRL noch nicht ganz ausgereift, da das KEK im UVP-G nur die Beschreibung von Auswirkungen auf das Klima fordert. Auswirkungen in Bezug auf den Klimawandel (vgl Anhang IV Z 5 lit f UVP-ÄnderungsRL) sieht das UVP-G beim Klima- und Energiekonzept nicht explizit vor. Hier könnte uE ebenso noch nachgeschärft werden.

⁶¹ Vgl *Schmelz/Schwarzer*, UVP-G-ON 1.00 § 6 UVP-G, Rz 65 (Stand 1.7.2011, rdb.at); *Schwarzer*, Die Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz-Novelle 2009 zwischen Verfahrensbeschleunigung und Klimaschutz, ÖZW 2009, 114 (116).

⁶² Vgl *Baumgartner/Petek*, UVP-G 2000 (2010), § 6 UVP-G 122.

⁶³ Siehe dazu unten unter Punkt X. B. 2. f).

⁶⁴ Vgl *Schmelz/Schwarzer*, UVP-G-ON 1.00 § 6 UVP-G, Rz 65 (Stand 1.7.2011, rdb.at).

Verpflichtende Beschreibung der voraussichtlich vom Vorhaben erheblich beeinträchtigten Umwelt in der UVE (§ 6 Abs 1 Z 3 UVP-G)

§ 6 Abs 1 Z 3 UVP-G: Die Umweltverträglichkeitserklärung hat folgende Angaben zu enthalten: eine Beschreibung der voraussichtlich vom Vorhaben erheblich beeinträchtigten Umwelt, wozu insbesondere die Menschen, die biologische Vielfalt einschließlich der Tiere, Pflanzen und deren Lebensräume, die in Anspruch genommenen Flächen, der Boden, das Wasser, die Luft, das Klima, die Landschaft und die Sachgüter einschließlich der Kulturgüter sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Schutzgütern gehören.

Neben der Erstellung eines KEK ist auch noch eine obligatorische Beschreibung der voraussichtlich vom Vorhaben erheblich beeinträchtigten Umwelt in der UVE durch den Projektwerber erforderlich. Das Gesetz nennt darunter insbesondere auch das Klima einschließlich der Wechselwirkungen zu den anderen angeführten Schutzgütern.⁶⁵

Wie bereits oben dargelegt ist dabei nicht nur das lokale Klima (=Mikroklima) zu berücksichtigen, sondern auch das globale Klima. Im Zuge dieser Prüfung wird der Beitrag zu den Treibhausgasemissionen in Relation zum lokalen/regionalen/globalen Ausstoß gestellt. Dies wird in der Praxis auch schon so gehandhabt. Bei der großen Mehrheit der Projekte wird dies in einem sog No-Impact-Statement enden, was bedeutet, dass die Auswirkungen auf das Klima bzw den Klimawandel derart gering sind, dass sie keine Relevanz aufweisen. Hinsichtlich der Auswirkungen auf den Klimawandel geht *Altenburger* davon aus, dass diese nur Berücksichtigung finden sollen, insofern sie dem Vorhaben zugeordnet werden können und man von einer hohen Eintrittswahrscheinlichkeit ausgehen kann.⁶⁶ Dem ist insofern nicht zu folgen, da dem UVP-G das Vorsorgeprinzip immanent ist und daher dieses Kriterium der hohen Eintrittswahrscheinlichkeit uE nicht haltbar ist.

Notwendigkeit der Darstellung der vorhabensbedingten Anfälligkeit gegenüber Klimawandelfolgen in der UVE (§ 6 Abs 1 Z 1 lit f UVP-G)

§ 6 Abs 1 Z 1 lit f: Die Umweltverträglichkeitserklärung hat folgende Angaben zu enthalten: Eine Beschreibung des Vorhabens nach Standort, Art und Umfang, insbesondere: eine Darstellung der vorhabensbedingten Anfälligkeit für Risiken schwerer Unfälle oder von Naturkatastrophen sowie gegenüber Klimawandelfolgen (insbesondere aufgrund der Lage).

⁶⁵ § 6 Abs 1 Z 3 UVP-G.

⁶⁶ Vgl *Altenburger* in *Altenburger* (Hrsg), Kommentar zum Umweltrecht² (2019) § 6 UVP-G, Rz 37.

Mit der Novelle 2018⁶⁷ wurde der § 6 Abs 1 Z 1 lit f dahingehend abgeändert, dass die UVE „eine Darstellung der vorhabensbedingten Anfälligkeit (...) gegenüber Klimawandelfolgen (insbesondere aufgrund der Lage)“ zu enthalten hat.

Es soll hier va eine Beschreibung der Gründe für die Anfälligkeit gegenüber Klimawandelfolgen erfolgen. Betroffen hiervon sind Projekte, die aufgrund der Folgen des Klimawandels zu negativen Auswirkungen für die Umwelt führen könnten. Dabei sind besonders die Lage (bspw Hochwasserrisikogebiet, Tallage, Lawinengebiet, etc) des Vorhabens (geographische Gegebenheiten) sowie das Risiko für die Beeinträchtigung des Vorhabens durch den Klimawandel zu beachten.⁶⁸ In § 6 Abs 1 Z 4 lit e folgt die Darstellung der voraussichtlich erheblichen Auswirkungen relativiert auf nachteilige Folgen für Umwelt, in Z 5 sind etwaige Präventiv- und Milderungsmaßnahmen zu nennen⁶⁹.

Im Gegensatz zu § 1 Abs Z 3, der sich mit den Auswirkungen des Vorhabens auf das Klima beschäftigt, befasst sich § 6 Abs 1 Z 1 lit f (wie auch Z 4 lit e) konkret mit der Frage, welche Auswirkungen das Klima bzw der Klimawandel auf das Vorhaben hat⁷⁰. Es wird also lediglich eine Prüfung der Funktionsfähigkeit des Vorhabens selbst – etwa ob eine Bundesstraße in einem hochgradigen Lawinengebiet durch etwaige Klimafolgen Bestand hat – in Relation auf das Klima bzw. die Klimafolgen vorgenommen. Durch diesen Umstand liefert § 6 Abs 1 Z 1 lit f uE keine konkreten Ziele für den Klimaschutz. Es wird lediglich eine Beurteilung der Auswirkungen auf das Vorhaben aufgrund des vorherrschenden Klimas bzw der durch den Klimawandel in späterer Folge eintretenden Klimabedingungen vorgenommen.

Zwischenfazit

Die bisherigen Forschungen haben ergeben, dass das Klima zwar als programmatischer Charakter in die UVP Eingang gefunden hat und dass im Zuge der Novelle im Jahr 2009 die Klimathematik (va durch die Einführung des Klima- und Energiekonzepts) gestärkt wurde. Durch diesen programmatischen Charakter ergibt sich jedoch keine unmittelbare Anwendung. Klimaschutzinteressen können bislang auch nicht als subjektive Rechte im UVP-Verfahren geltend gemacht werden. Sehr wohl aber müssten sich uE NGOs auf die Einhaltung von Klimaschutzinteressen berufen können. Die Rsp des VwGH scheint dem allerdings nicht beizutreten. Da es sich beim KEK auch nach einer jüngeren Entscheidung des BVwG⁷¹ um keine Genehmigungsvoraussetzung handelt und daher auch die Vorschreibung von

⁶⁷ BGBl I 2018/80.

⁶⁸ Vgl ErläutRV 275 BlgNr 26. GP 7.

⁶⁹ Vgl Altenburger in Altenburger (Hrsg), Kommentar zum Umweltrecht² (2019) § 6 UVP-G, Rz 35.

⁷⁰ Vgl Altenburger in Altenburger (Hrsg), Kommentar zum Umweltrecht² (2019) § 6 UVP-G, Rz 30.

⁷¹ BVwG 24.07.2020, W270 2204219/10001.

Nebenbestimmungen unzulässig wäre, lässt dies den Eindruck zurück, dass das KEK im Zuge der UVP dem Gesetzgeber grundsätzlich ein Anliegen ist, dies jedoch eher auf Basis der Kostenersparnis für den Projektwerbers Einzug in das UVP-Verfahren findet. Folglich haben diese beiden Normierungen keinen wesentlichen Einfluss auf die Genehmigung des Projekts. Außerdem wurde mit der Novelle 2018⁷² die Notwendigkeit der Darstellung der vorhabensbedingten Anfälligkeit gegenüber Klimawandelfolgen in die UVE integriert. Wie bereits dargelegt, bringt diese Änderung uE auch keine wesentlichen Verbesserungen für den Klimaschutz.

Negative Auswirkungen auf das Klima als Genehmigungskriterium (§ 17 Abs 5 UVP-G)?

§ 17 Abs 5 UVP-G: „Ergibt die Gesamtbewertung, dass durch das Vorhaben und seine Auswirkungen, insbesondere auch durch Wechselwirkungen, Kumulierung oder Verlagerungen, unter Bedachtnahme auf die öffentlichen Interessen, insbesondere des Umweltschutzes, schwerwiegende Umweltbelastungen zu erwarten sind, die durch Auflagen, Bedingungen, Befristungen, sonstige Vorschriften, Ausgleichsmaßnahmen oder Projektmodifikationen nicht verhindert oder auf ein erträgliches Maß vermindert werden können, ist der Antrag abzuweisen. Im Rahmen dieser Abwägung sind auch relevante Interessen der Materiengesetze oder des Gemeinschaftsrechts, die für die Realisierung des Vorhabens sprechen, zu bewerten.“

i. Die Rolle des § 17 Abs 5 UVP-G und Allgemeines dazu

§ 17 Abs 5 UVP-G gibt der Behörde aufgrund einer Gesamtbewertung eine zusätzliche Abweisungsmöglichkeit. Dabei müssen *„durch das Vorhaben und seine Auswirkungen (...) unter Bedachtnahme auf die öffentlichen Interessen, insbesondere des Umweltschutzes, schwerwiegende Umweltbelastungen zu erwarten sein, die durch Auflagen, Bedingungen, Befristungen, sonstige Vorschriften, Ausgleichsmaßnahmen oder Projektmodifikationen nicht verhindert oder auf ein erträgliches Maß vermindert werden können (...). Im Rahmen dieser Abwägung sind auch relevante Interessen der Materiengesetze oder des Gemeinschaftsrechts, die für die Realisierung des Vorhabens sprechen, zu bewerten.“*⁷³ Dabei lässt sich schon erkennen, dass die Tatbestandsvoraussetzungen ziemlich restriktiv gehalten sind: die Gesamtbewertung muss *„schwerwiegende Umweltbelastungen“* in Aussicht stellen, welche durch die Vorschreibung von Nebenbestimmungen *„nicht verhindert oder auf*

⁷² BGBl I 2018/80.

⁷³ § 17 Abs 5 UVP-G.

ein erträgliches Maß vermindert“ werden können. Eine identische Bestimmung gibt es auch noch ein zweites Mal im UVP-G, nämlich in § 24f Abs 4 UVP-G. Dies liegt daran, dass diese Norm explizit für Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken von Relevanz ist.

Ziel des § 17 Abs 5 UVP-G ist vor allem die Abdeckung von Auswirkungen, welche durch Wechselwirkungen und Kumulations- oder Verlagerungseffekte verursacht werden, deren Erfassung im Zuge der Anwendung der Genehmigungstatbestände der einzelnen Materiengesetze nicht vollständig gegeben ist. Man kann somit sagen, dass die Bestimmung des § 17 Abs 5 UVP-G eine Auffangfunktion besitzt.⁷⁴

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es sich um eine ultima ratio Bestimmung handelt, welche va dann zur Geltung kommt, wenn in einschlägigen Materiengesetze⁷⁵ mögliche negative klimatische Auswirkungen (allgemein mögliche Umweltauswirkungen) nicht berücksichtigt werden. Im Folgenden wird ein Prüfungsschema für den § 17 Abs 5 UVP-G dargelegt und die einzelnen Tatbestandsmerkmale näher beleuchtet. Ebenso soll anhand ausgewählter Entscheidungen die klimatische Relevanz des § 17 Abs 5 UVP-G erörtert werden.

ii. Prüfungsschema des § 17 Abs 5 UVP-G

Folgendes Prüfschema kann daher aus § 17 Abs 5 UVP-G abgeleitet werden:

- Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen der mitanzuwendenden Materiengesetze und des § 17 Abs 2 und 3 UVP-G.
- Dennoch Identifizierung von schwerwiegenden Umweltbelastungen im Rahmen einer Gesamtbewertung unter Einbeziehung einer Interessenabwägung.
- Es besteht eine große Wahrscheinlichkeit, dass genannte schwerwiegende Umweltbelastungen eintreten.
- Sämtliche in Frage kommenden Nebenbestimmungen dürfen nicht in der Lage sein, die schwerwiegenden Umweltbelastungen zu verhindern oder auf ein erträgliches Maß zu verhindern.⁷⁶

⁷⁴ Vgl N. Raschauer in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler, UVP-G³ (2013) § 17 Rz 86.

⁷⁵ Siehe dazu unten unter Punkt X. B. 3.

⁷⁶ Vgl US 11.6.2010, 1A/2009/6-142 Heiligenkreuz.

iii. Worum handelt es sich bei „schwerwiegenden Umweltbelastungen“? Inwieweit können darunter Auswirkungen auf das Klima subsumiert werden?

Es stellt sich natürlich nun die Frage, ob Auswirkungen auf das Klima als „*schwerwiegende Umweltbelastungen*“ zu subsumieren sind.

Bei „*schwerwiegenden Umweltbelastungen*“ handelt es sich um Umweltbelastungen, welche aufgrund der Gesamtbewertung als schwerwiegend eingestuft werden müssen und entweder von den Verwaltungsvorschriften und § 17 Abs 2 (bzw Abs 3) nicht erfasst werden oder die von den anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zwar erfasst werden, aber nach diesen keinen Versagungsgrund bilden.⁷⁷

Im UVGA gibt es eine Beurteilungsmatrix, welche zwischen „*vorteilhaften*“, „*keinen*“, „*vernachlässigbar nachteiligen*“, „*merklich nachteiligen*“ und „*bedeutend nachteiligen*“ Auswirkungen eine Unterscheidung vornimmt. Wenn man diese Beurteilungsmatrix als Maßstab heranzieht, so sind „*schwerwiegende Umweltbelastungen*“ in die Kategorie „*bedeutend nachteilige Auswirkungen*“ einzuordnen. Die genannte Gesamtbewertung, welche für die Einstufung als schwerwiegend von Bedeutung ist, hat unter Berücksichtigung aller Synergien, Überlagerungen, Kumulationseffekten usw zu erfolgen. Dabei sind die in den jeweiligen Teilgutachten fachlich naturwissenschaftlich festgestellten Belastungen und Beeinträchtigungen der einzelnen Schutzgüter zu einem Gesamtbild der zu erwartenden Umweltauswirkungen zusammenzuführen.⁷⁸

Inwieweit Auswirkungen auf das Klima unter „*schwerwiegende Umweltbelastungen*“ zu subsumieren sind, ist fraglich. Dazu hat es bis jetzt noch nicht viele höchstgerichtliche Entscheidungen gegeben. Zwei Beispiele dazu werden zu einem späteren Zeitpunkt in dieser Arbeit behandelt⁷⁹.

iv. Können die schwerwiegenden Umweltbelastungen durch Nebenbestimmungen verhindert werden?

Eine Abweisung des geplanten Projekts ist iSd § 17 Abs 5 UVP-G jedoch nur dann möglich, wenn die schwerwiegenden Umweltbelastungen nicht durch die Vorschreibung von Nebenbestimmungen eingedämmt werden können. Das Gesetz nennt hier als potentielle Nebenbestimmungen Auflagen, Bedingungen, Befristungen, sonstige Vorschreibungen, Ausgleichsmaßnahmen oder Projektmodifikationen. Somit ist durch diese Bestimmung der Behörde die Möglichkeit eingeräumt durch Vorschreibung von Nebenbestimmungen mögliche Auswirkungen auf das Klima bzw

⁷⁷ Vgl US 3.8.2000, 3/1995/5-109 Zistersdorf; US 11.6.2010, 1A/2009/6-142 Heiligenkreuz; Weber/Dolp in Bergthaler/Weber/Wimmer, Die Umweltverträglichkeitsprüfung (1998), Kap XI Rz 47.

⁷⁸ Vgl N. Raschauer in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler, UVP-G³ (2013) § 17 Rz 88f.

⁷⁹ Siehe dazu unten unter Punkt X. B. 2. f) v.

den Klimawandel einzudämmen, ohne dem Projektwerber dadurch das Projekt zu versagen.

v. Ausgewählte Entscheidungen zum § 17 Abs 5 UVP-G in Bezug auf das Klima

Schon im Jahr 2011 hatte sich der VwGH⁸⁰ bei einem Straßenbauprojekt mit Aspekten des Klimaschutzes in einer Gesamtabwägung nach Maßgabe des § 24f Abs 4 UVP-G, welcher mit dem § 17 Abs 5 UVP-G identisch ist, in der Prüfung auseinandergesetzt. In casu hatte der VwGH eine schwerwiegende Umweltbelastung abgelehnt, weil die gesamtösterreichischen, klimarelevanten Emissionen in dem konkreten Straßenprojekt (Errichtung des Abschnittes Schrick-Poysbrunn der A5 Nordautobahn) um 0,05% (von 0,10% auf 0,15%) zugenommen hätten. Der VwGH führt in weiterer Folge auch aus, dass die Emissionen von klimarelevanten Gasen aber keine Auswirkungen auf das regionale Klima hätten und dies solle gerade die Voraussetzung für eine Prüfung nach § 17 Abs 5 UVP-G sein. UE kann dieser Rsp nicht gefolgt werden, da die Klimaschutzaspekte für ganz Österreich relevant sein sollten und sich nicht auf eine bestimmte Region beziehen sollen⁸¹. Eine Klarstellung zu diesem Thema gab es mit der UVP-ÄnderungsRL, in welcher, wie bereits zu Beginn in dieser Arbeit dargelegt, aufgrund der Hervorhebung des Klimawandels nicht nur die Auswirkungen auf das lokale Klima (Mikroklima) von Relevanz sind, sondern auch auf das globale Klima.

Im Gegensatz zu dem gerade eben behandelten Erkenntnis wurden in einer Entscheidung des VwGH⁸² zur dritten Piste beim Flughafen Wien-Schwechat richtigerweise die Auswirkungen auf Luft und Klima nicht nur in regionaler, sondern auch in überregionaler sowie globaler Hinsicht zur Bewertung herangezogen. Der VwGH vertrat die Ansicht, dass durch den Bau der dritten Piste auch der daraus resultierende ansteigende Flugverkehr in Erwägung gezogen werden müsse. In einer weiteren jüngeren Entscheidung des BVwG⁸³ setzte sich dieser mit dem Bodenverbrauch bzw der Versiegelung von landwirtschaftlichen Flächen auseinander. Im konkreten Fall ergab ein Gutachten der Luftreinhaltetechnik einen Anstieg der Treibhausgasemissionen in unmittelbarer Nähe des Projektgebietes von 3.700t/Jahr. Dieser Anstieg hat aber keine negativen Auswirkungen auf das Makroklima. Das BVwG führte weiter aus, dass grundsätzlich der Beitrag eines Vorhabens in der Interessenabwägung nach § 17 Abs 5 UVP-G zu berücksichtigen ist, im

⁸⁰ Vgl VwGH 24.08.2011, 2010/06/0002, VwSlg 18189 A/2011.

⁸¹ Siehe auch *Stefan Storr*, Überlegungen zu Abwägungen, ÖZW 2017, 184 (188).

⁸² Vgl VwGH 6.3.2019, 2018/03/0031.

⁸³ Vgl BVwG 22.12.2020, W104 2216195/10001.

gegenständlichen Verfahren jedoch hat es die Qualifikation als schwerwiegende Umweltauswirkungen verneint, da die Auswirkungen im Vergleich zur dritten Piste vernachlässigbar klein seien.

Wiederum wurde kritisiert, dass in der vom BVwG herangezogene Entscheidung des VwGH⁸⁴ vom 24.08.2011 die Umweltbelastungen lediglich im betroffenen Gebiet des Vorhabens – also regional – im Rahmen des § 17 Abs 5 UVP-G erörtert werden sollen. Dieser Standpunkt lässt sich schon in Hinblick auf die Zielsetzung der UVP-Richtlinie nicht vereinbaren.

Letztlich ergibt sich bereits aus dem EuGH-Urteil „*Abraham*“ vom 28.02.2008⁸⁵, dass nicht nur Auswirkungen auf die Umwelt, die sich aus der Errichtung des Vorhabens ergeben, sondern darüber hinaus auch jene Umweltauswirkungen, die mit der folgenden Benutzung bzw dem Betrieb des Vorhabens einhergehen, zu berücksichtigen sind.

Durch die ebengenannte Rsp des EuGH müssen „*Cruise-Emissionen*“⁸⁶, die in Österreich zu inventarisieren sind, gem Art 3 UVP-Richtlinie den „*Auswirkungen des Projektes*“ zugerechnet werden; Treibhausgasemissionen (und somit Auswirkungen auf das Klima) sind folglich auch in die Bewertung gem § 17 Abs 5 UVP-G miteinzubeziehen⁸⁷.

Abschließend ist festzuhalten, dass durch das VwGH-Erkenntnis der dritten Piste ein positiver Schritt zugunsten des Klimaschutzes gesetzt wurde. Dies aufgrund zweierlei Parameter: Einerseits wurden die Auswirkungen des Vorhabens auf einer überregionalen bzw globalen Ebene betrachtet. Andererseits wurden nicht nur die Umweltauswirkungen bedingt durch die Errichtung eines Vorhabens beurteilt, sondern darüber hinaus auch die Auswirkungen durch die Inbetriebnahme und deren Folgen in die Gesamtbewertung miteinbezogen.

⁸⁴ Vgl VwGH 24.08.2011, 2010/06/0002, VwSlg 18189 A/2011.

⁸⁵ Vgl EuGH, 28.02.2008, C-2/07.

⁸⁶ Emissionen, die während des Flugverkehrs entstehen.

⁸⁷ Vgl VwGH 6.3.2019, 2018/03/0031.

vi. **Erforderliche Abwägung der öffentlichen Interessen**

Als weiteres Kriterium im Zuge der Prüfung des § 17 Abs 5 UVP-G ist eine Abwägung der öffentlichen Interessen erforderlich. Dabei sind alle relevanten öffentlichen Interessen zu beachten, also sowohl jene, welche das Vorhaben, als auch jene welche die Realisierung betreffen.⁸⁸ Im Zuge der UVP-G-Novelle 2009⁸⁹ wurde hier im S 2 noch eine Konkretisierung vorgenommen, indem auch bei der Gesamtbewertung die Ziele der Materiengesetze und des Gemeinschaftsrechts, welche für die Realisierung des Vorhabens sprechen, im Zuge einer umfassenden Interessenabwägung, zu beachten sind. Dabei wurde schon zuvor in der Judikatur⁹⁰ festgestellt, dass dem § 17 Abs 5 UVP-G nur eine Auffangfunktion zukomme, die darin besteht, Auswirkungen einzubeziehen, welche in den einschlägigen Materiengesetzen keine Berücksichtigung finden. Durch die Einfügung dieses Satzes wurde nun ausdrücklich festgelegt, dass die relevanten Interessen der Materiengesetze sowie des Unionsrechts in die Abwägung miteinzubeziehen sind.

Aufgrund der Aufgaben des § 1 Abs 1 UVP-G (worunter auch das Klima fällt)⁹¹, wonach die Bewertung der Umweltauswirkungen das Ziel der UVP ist, kommt dem öffentlichen Interesse am Umweltschutz im Zuge dieser Abwägung ein besonderer Stellenwert zu.⁹² Dem ist uE unbedingt beizupflichten.

Bedeutung des Klimas im Rahmen ausgewählter Materiengesetze

Im Zusammenhang mit § 17 Abs 5 UVP-G nehmen auch die Materiengesetze eine tragende Rolle im Zuge der UVP ein. Eine eingehende Betrachtung der materiengesetzlichen Defizite in Hinblick auf den Klimaschutz findet sich in den Teilen Klimacheck – Straße und Klimacheck – Schiene der Universität Graz. Resümierend ist zu konstatieren, dass im BStG bis heute keine klimafreundlichen Regelungen enthalten sind, wobei gerade im BStG die Klimaschädlichkeit eine wesentliche Entscheidungsgrundlage bilden sollte.⁹³

Hier wäre es wünschenswert, wenn der Gesetzgeber reagieren würde, da im Zuge der Realisierung und dem anschließenden Betrieb von Bundesstraßen⁹⁴ schädliche Auswirkungen

⁸⁸ Vgl US 8.3.2007, 9B/2005/8-431 *Stmk-Bgld 380 kV-Leitung II [Teil Stmk]*; US 3.12.2004, 5B/2004/11-18 *Spielberg*.

⁸⁹ BGBl I 2009/87.

⁹⁰ Vgl US 8A/2008/15-54.

⁹¹ Siehe dazu oben unter Punkt X. B. 2. a).

⁹² Vgl *Baumgartner/Petek*, UVP-G 2000 (2010) § 17 181; aA *N. Raschauer* in *Ennöckl/Raschauer/Bergthaler*, UVP-G³ (2013) § 17 Rz 94, welcher davon ausgeht, dass bei der Abwägung keinem Interesse ein Vorrang einzuräumen ist.

⁹³ Vgl auch *Daniel Ennöckl*, Wie kann das Recht das Klima schützen? (FN 1), ÖJZ 2020/41 (307).

⁹⁴ Unter Bundesstraßen sind gem § 2 Abs 1 BStG sowohl Bundesstraßen A (Bundesautobahnen) als auch Bundesstraßen S (Bundesschnellstraßen) gemeint.

auf das Klima und daher auch auf den Klimawandel gegeben sind (aufgrund des Individualverkehrs, welcher zu einem Anstieg von Treibhausgasemissionen führt).

Das relevante Gesetz für Eisenbahnvorhaben ist das Eisenbahngesetz⁹⁵. Wie im BStG findet man auch im gesamten Eisenbahngesetz keine Normierungen von klimafreundlichen Regelungen. Gerade auch beim Bau von Eisenbahnen kommt es vor allem zu mittelbaren Auswirkungen auf das Klima. Hier wäre es ebenso wünschenswert, dass der Gesetzgeber reagiert und klimafreundliche Regelungen Einzug in das EisbG finden.

Als hervorzuhebendes Beispiel ist das AWG zu nennen, mit dem nunmehr auf das Klima wie folgt Bedacht genommen wird: Im 1. Abschnitt des AWG finden sich die Ziele und Grundsätze desselben wider, wobei konkret in § 1 Abs 1 Z 1 AWG die Vermeidung von „schädlichen oder nachteiligen Einwirkungen auf Mensch, Tier und Pflanze, deren Lebensgrundlagen und deren natürliche Umwelt“ sowie in Z 2 das Niedrighalten klimarelevanter Gase normiert wird⁹⁶.

Aufgrund der spärlichen Behandlung von klimafreundlichen Regelungen in den angeführten Materiengesetzen (va im BStG und im EisbG) erlangt der § 17 Abs 5 UVP-G in diesem Zusammenhang wieder größere Bedeutung. Dies ist insofern bemerkenswert, da es sich ja beim § 17 Abs 5 UVP-G um eine ultima ratio Norm handelt, denn dieser zielt gerade auf zusätzliche Auswirkungen ab, welche weder in den Materiengesetzen, noch im sonstigen UVP-Genehmigungsverfahren Berücksichtigung finden.

Rechtsvergleich mit Deutschland UVP

In Deutschland gibt es ebenso wie in Österreich ein nationales Gesetz – als innerstaatliche Umsetzung der UVP-RL – über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), welches das Verfahren der UVP regelt. Es soll nun im Folgenden auf allfällige Unterschiede bzw Gemeinsamkeiten betreffend Klimaschutz im Zuge der UVP eingegangen und diese analysiert werden. Mitunter können aufgrund der deutschen Regelung auch etwaige Verbesserungen für das österreichische Recht angedacht werden.

Gem § 2 Abs 1 Z 4 dt UVPG stellt das Klima ein Schutzgut iSd Gesetzes dar. Diese Normierung kann gut verglichen werden mit § 1 Abs 1 des österr UVP-G. UE ist die dt Formulierung „Schutzgut“ besser als das im österr UVP-G gewählte zurückhaltendere Wort „Aufgabe“.

⁹⁵ Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz 1957 – EisbG), BGBl 1963/113 idgF.

⁹⁶ § 1 Abs 1 Z 1 und 2 AWG.

Einen weiteren Stellenwert nimmt das Klima in der dt UVP im Zuge der Vorprüfung ein. Diese ist in § 7 dt UVPG eingebettet. Danach hat *„bei einem Neuvorhaben, das in Anlage 1 Spalte 2 mit dem Buchstaben A gekennzeichnet ist, die Behörde eine allgemeine Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht durchzuführen. Die allgemeine Vorprüfung wird als überschlägige Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 3 aufgeführten Kriterien durchgeführt.“* Diese Anlage 3 legt fest, dass die Merkmale von Vorhaben insb auch auf *„Risiken von Störfällen, Unfällen und Katastrophen, die für das Vorhaben von Bedeutung sind, einschließlich der Störfälle, Unfälle und Katastrophen, die wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge durch den Klimawandel bedingt sind, insbesondere mit Blick auf verwendete Stoffe und Technologien, Anfälligkeit des Vorhabens für Störfälle (...) und Risiken für die menschliche Gesundheit zB durch Verunreinigung durch Wasser oder Luft“* abzielen.

Es lässt sich hier gut erkennen, dass in Deutschland schon im Zuge der Vorprüfung eine Berücksichtigung von Auswirkungen auf das Klima erfolgt. Ein derartiger Zwischenschritt wäre in Österreich auch durchaus denkbar und wünschenswert, da auf diese Art schon bevor es überhaupt zum eigentlichen UVP-Verfahren kommt, ein Klimacheck des Vorhabens möglich ist.

Auch das dt UVPG kennt eine Umweltverträglichkeitserklärung in Form des UVP-Berichts. Dieser UVP-Bericht muss gem § 16 Abs 3 *„auch die in Anlage 4 genannten weiteren Angaben enthalten, soweit diese Angaben für das Vorhaben von Bedeutung sind“*. Im Zuge dieses UVP-Berichts hat gem Anlage 4 eine Beschreibung der möglichen Umweltauswirkungen des Vorhabens zu erfolgen. Darunter ist auch das Klima erwähnt. Als mögliche Art der Betroffenheit sind die Veränderungen des Klimas zB durch Treibhausgasemissionen oder Veränderungen des Kleinklimas am Standort erwähnt.

Man sieht also, dass auch im dt UVP-Verfahren Beschreibungen der Auswirkungen auf das Klima in einer Art Umweltverträglichkeitserklärung (UVP-Bericht) zu erfolgen haben. Gegenüber der dt Rechtslage ist hier die österr Rechtslage effektiver, da durch die Einführung des Klima- und Energiekonzepts und dessen Bestätigung durch einen Ziviltechniker eine konkretere Betrachtung der Klimaauswirkungen zu erwarten ist.

Verbesserungsvorschläge UVP

Da die meisten Verbesserungsvorschläge schon im Zuge der einzelnen Punkte direkt abgehandelt wurden, soll hier ein besonderes Augenmerk auf einen von der EU-Kommission ausgearbeiteten Leitfaden gelegt werden. Bei den einzelnen Unterpunkten dieses Kapitels wird noch einmal genauer auf die entsprechenden Verbesserungsvorschläge eingegangen.

Der bereits 2013 von der EU-Kommission herausgegebene Leitfaden dient als Hilfestellung zur Integration der Klimawandel- und Biodiversitätsaspekte in die UVP und die SUP. Dessen Zielgruppe sind sowohl Behörden, Politik, Stakeholder als auch PlanerInnen selbst. Im Leitfaden wurden einzelne Schlüsselfragen ausgearbeitet, um die Implementierung des Klimawandels in die jeweiligen Prüfschritte zu integrieren.

Wie aus nachstehenden Tabellen zu entnehmen ist, wurden für die UVP und SUP jeweils idente Schlüsselfragen und sich daraus ergebende Tipps ausgearbeitet:

Key challenges	Tips on how to approach them
Long-term and cumulative nature of effects	<ul style="list-style-type: none"> • Avoid 'snapshot' analyses (i.e. at a single point in time) and consider trends, <i>with</i> and <i>without</i> the proposed project; • Work with the notion of absorption capacity/environmental limits.
Complexity of the issues and cause-effect relationships	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse the impact of proposed projects on key climate change and biodiversity trends and their drivers; • Work with worst-case and best-case scenarios.
Uncertainty	<ul style="list-style-type: none"> • Acknowledge assumptions and the limitations of current knowledge; • Base recommendations on the precautionary principle; • Prepare for adaptive management.

Abbildung¹⁹⁷: Schlüsselfragen iZm UVP

⁹⁷ Vgl *European Commission*, Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment (2013), S. 16.

Key challenges to considering climate change and biodiversity in SEA	Tips on tackling this in SEAs
Long-term and cumulative nature of impacts	<ul style="list-style-type: none"> • Avoid 'snapshot' analyses and consider trends <i>with</i> and <i>without</i> the proposed PP
Complexity of the issues and cause-effect relationships	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse impacts of proposed PP on the key climate change and biodiversity trends and their drivers • Work with worst-case and best-case scenarios
Uncertainty	<ul style="list-style-type: none"> • Acknowledge assumptions and limitations of current knowledge • Base your recommendations on the precautionary principle • Prepare for adaptive management

Abbildung 2⁹⁸: Schlüsselfragen iZm SUP

Zurecht kritisiert das Umweltrechtsnetzwerks Justice & Environment⁹⁹ (J&E) in einer 2020 veröffentlichten Studie, Climate Mainstreaming sei in nationalen Plänen und Programmen eher schwach umgesetzt. Überdies seien klimatische Aspekte für sämtliche Mitwirkende der Umweltprüfung „*abstrakt*“ und „*schwer greifbar*“¹⁰⁰. Genau dies ergab auch die oben durchgeführte Analyse der österreichischen Gesetzeslandschaft.

Die EU-Kommission gibt in ihrem Leitfaden mit folgenden Anhaltspunkten Anstoß zur Einarbeitung der Aspekte bzgl des Klimawandels (bzw. der Biodiversität) in die SUP¹⁰¹:

- **Einbindung klimatechnischer Aspekte ab der ersten Stufe:**

Die Untersuchung des Klimas in der UVP bzw SUP soll bereits im Anfangsstadium eines Planungsverfahrens ansetzen. Konkret umgesetzt werden kann dies durch Einbeziehung klimatechnischer Aspekte bereits im Screening und Scoping.

⁹⁸ Vgl *European Commission*, Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment (2013), S. 18.

⁹⁹ Justice & Environment agiert als europäisches Umweltrechtsnetzwerk aus derzeit 13 EU-Ländern, deren Fokus auf dem Umweltrecht in rechtlicher sowie rechtspolitischer Hinsicht. Die environmental lawyers von J&E sind vor allem spezialisiert auf Umweltprüfungen (SUP, UVP, Verschlechterungsprüfungen).

¹⁰⁰ Vgl *ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung*, Klimaschutzaspekte in der Strategischen Umweltprüfung, abrufbar unter <https://www.oekobuero.at/de/news/2020/11/newsflash-november-2020-SUP/> (17.05.2021).

¹⁰¹ Vgl *European Commission*, Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment (2013), S. 15ff.

- **Individualität der UVP bzw. SUP:**

Jedes Vorhaben ist individuell. Daher sollte auch jede UVP bzw SUP an das individuelle Vorhaben angepasst werden. Ein ledigliches „Abhaken“ einer vorgefertigten Checkliste ist aus Sicht der EU-Kommission nur wenig zielführend und soll daher tunlichst vermieden werden. Die UVP bzw SUP soll auf die Einzelheiten eines jeden Vorhabens eingehen und das Prüfungsverfahren daran ansetzen.

- **Untersuchung von Langzeittrends:**

Ziel soll es sein, anstatt kurzfristigen Momentaufnahmen Langzeittrends sowie Langzeiteffekte zu beobachten und in die UVP bzw. SUP miteinzubeziehen. Die Analysen hinsichtlich der Klimabedingungen sollten hierfür einerseits unter der Annahme der Realisierung sowie unter Annahme der Nicht-Realisierung eines Vorhabens bzw. dessen Alternativen angestellt werden. Aufgrund der Komplexität des Klimas und den damit einhergehenden unvorhersehbaren Ereignissen in dessen Zusammenhang sollen sowohl Worst-Case- als auch Best-Case-Szenarien bedacht werden.

- **Problematik der Unsicherheit:**

In jedem Vorhaben und den damit verbundenen Entscheidungen schlummern oftmals auch Ungewissheiten bzw. Unberechenbarkeiten, gerade dann, wenn Vermutungen an die Grenzen des derzeitig vorhandenen Wissenstands stoßen. Diesbezüglich verweist der Leitfaden wiederum auf Untersuchungen im Screening und Scoping sowie auf die Informationssammlung ebenso wie die Abwägung etwaiger Risiken für den Klimawandel im Zusammenhang mit dem geplanten Vorhaben. Um auf künftige Änderungen bestmöglich reagieren zu können, soll ein „adaptive management“ – also ein anpassungsfähiges Handeln – eingerichtet werden.

Die Verbesserungsvorschläge wurden schon teilweise bei den einzelnen Punkten mitbehandelt und sollen hier noch einmal zusammengefasst werden. Der nur als programmatische Bestimmung gefasste § 1 Abs 1 UVP-G sollte uE aufgewertet werden. Hier würde sich uE durchaus das deutsche Modell anbieten, welches das Klima als „Schutzgut“ eingestuft hat. Der Begriff „Schutzgut“ lässt uE die Schutzwürdigkeit größer erscheinen und man könnte hier auch eine Aufwertung als subjektives Recht andenken.

Der zweite Punkt stellt das Klima- und Energiekonzept dar. Die Erstellung eines Klima- und Energiekonzeptes ist uE grundsätzlich eine vernünftige Idee gewesen, jedoch wäre es uE besser gewesen, dieses in den Rang eines vollständigen anlagenrechtlichen

Genehmigungskriteriums zu erheben. Hinsichtlich der aktuell bestehenden Regelung des Klima- und Energiekonzepts fällt auf, dass eine Deutung vorherrschend ist, die behördliche (Eingriffs-)Kompetenzen vermissen lässt. Die Regelung, dass es der Behörde vorbehalten ist, das KEK nur formell und nicht inhaltlich zu prüfen, lässt uE zu wünschen übrig. Effektivitätsverluste zu Lasten des Klimaschutzes sind damit zu erwarten.

Abgesehen von der Gesamtabwägung nach § 17 Abs 5 enthält das UVP-G keine Möglichkeit für die Behörde, den negativen Wirkungen auf das Klima bzw den Klimawandel durch Versagen der Genehmigung entgegenzutreten. „Einfallstor“ ist der Begriff „Stand der Technik“, der nach der Rsp des VwGH beinhaltet, dass hinsichtlich des Klimaschutzes die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Anwendung gelangen.

Bewertung

Als Gesamtfazit kann festgehalten werden, dass der Klimaschutz in Form eines Genehmigungskriteriums in die SUP und in die UVP so gut wie noch keinen Eingang gefunden hat. Während es in der UVP schon mitunter gute Ansätze gibt (Stichwort Klima- und Energiekonzept), fehlt es uE in der SUP und in den mitanzuwendenden Materiegesetzen komplett an zwingenden klimafreundlichen Regelungen. Einzig über die ultima ratio Möglichkeit des § 17 Abs 5 UVP-G existiert die Möglichkeit der Abweisung und somit eines Genehmigungskriteriums. Aufgrund der restriktiven Voraussetzungen und der Tendenzen in der Judikatur ist damit jedoch keine große Abhilfe geschaffen. Dies ist angesichts des Faktums, dass die Klimaproblematik gesamtgesellschaftlich eine der größten Problemstellungen der Menschheit ist, verwunderlich.

Die Einführung des Klima- und Energiekonzepts in das UVP-G im Jahre 2009 stellt zwar grundsätzlich ein gutes Konstrukt dar, aufgrund der fehlenden inhaltlichen Prüfbefugnis durch die Behörden und der nicht vorhandenen Festlegung als Genehmigungskriterium ist dessen Wirkung leider nicht effektiv genug. Hier ist massive Nachbesserung erforderlich.

Die programmatische Bestimmung in § 1 Abs 1 UVP-G zeigt zwar den grundsätzlichen Willen des Gesetzgebers, auch in der UVP besonders auf das Klima bzw den Klimawandel zu achten, aufgrund des Fehlens einer unmittelbaren Anwendbarkeit ist jedoch auch hier Handlungsbedarf notwendig.

Auch die anderen behandelten Bestimmungen im UVP-G weisen kein absolutes Genehmigungskriterium auf und können somit aufgrund klimatischer negativer Auswirkungen ein Projekt nicht zu Fall bringen.

Wenn man alle drei behandelten Themengebiete (UVP, SUP und ausgewählte Materiengesetze) betrachtet, bleibt noch festzuhalten, dass klimafreundliche Regelungen va noch in der UVP vorhanden sind. Auch wenn die Bestimmungen im UVP-G nicht die Qualität eines Genehmigungskriteriums aufweisen, so wird der Projektwerber zumindest gezwungen, sich mit klimatischen Themen zu seinem Projekt auseinanderzusetzen. „Einfallstor“ ist der Begriff „Stand der Technik“, der nach der Rsp des VwGH beinhaltet, dass hinsichtlich des Klimaschutzes die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Anwendung gelangen. Hinsichtlich SUP und Materiengesetze ist uE dringend Handlungsbedarf erforderlich.

Literaturverzeichnis

Literatur

Altenburger (Hrsg), Kommentar zum Umweltrecht² (2019)

Baumgartner/Petek, UVP-G 2000 (2010)

Bergthaler/Weber/Wimmer, Die Umweltverträglichkeitsprüfung (1998)

Bußjäger Peter, Strategische Umweltprüfung in Österreich - eine Bilanz, RdU 2016/3

Ennöckl Daniel, Wie kann das Recht das Klima schützen?, ÖJZ 2020/41

Ennöckl/Raschauer/Bergthaler, UVP-G³ (2013)

European Commission, Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment (2013)

European Commission, Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment (2013)

Petek Waltraud, Die UVP-G-Novelle 2009, RdU 2009/88

Reichel Paul, Klimaschutz als Gegenstand von Verwaltungsverfahren und gerichtlichen Verfahren, NLMR 2019

Sander Peter, Die Rolle des Klimaschutzes im Genehmigungsverfahren - Eine Untersuchung aus Anlass des Genehmigungsverfahrens zur "3. Piste" des Flughafens Wien/Schwechat, ZTR 2019

Schmelz/Schwarzer, UVP-G-ON 1.00 (2011)

Schwarzer, Die Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz-Novelle 2009 zwischen Verfahrensbeschleunigung und Klimaschutz, ÖZW 2009

Storr Stefan, Überlegungen zu Abwägungen, ÖZW 2017

Internetquellen

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Strategische Prüfung im Verkehrsbereich – Screening, Scoping, Umweltbericht – Leitfaden (2018), 14, abrufbar unter https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:946dbf22-c32e-4e14-9c0d-5a8a7fba18f8/spv_leitfaden.pdf (18.05.2021)

ÖKOBÜRO – *Allianz der Umweltbewegung*, Klimaschutzaspekte in der Strategischen Umweltprüfung, abrufbar unter <https://www.oekobuero.at/de/news/2020/11/newsflash-november-2020-SUP/> (17.05.2021)

Schönthaler Konstanz et al., Grundlagen der Berücksichtigung des Klimawandels in UVP und SUP, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-02-12_climate-change_04-2018_politikempfehlungen-anhang-4.pdf (10.05.2021)