9 Prüfung von Projekten auf ihre Verträglichkeit

Die Einführung einer Verträglichkeitsprüfung für Projekte (und Pläne) ist eine der wesentlichen Neuerungen aufgrund der FFH-Richtlinie. Die Verträglichkeitsprüfung bewirkt kein neues Verfahren, sondern stellt innerhalb bestehender Verfahren ein neues Verfahrenselement dar. Vom Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung hängt es ab, ob für das Projekt das gesetzliche Verschlechterungsverbot des Art. 13b Abs. 2 BayNatSchG greift oder nicht.

Einer Prüfung der Verträglichkeit bedarf es nur bei der ernsthaft in Betracht kommenden Möglichkeit, dass erhebliche Beeinträchtigungen eintreten. Die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung ist regelmäßig zu bejahen, wenn aufgrund einer überschlägigen Prüfung Anhaltspunkte für die Wahrscheinlichkeit erheblicher oder in ihren Auswirkungen ohne nähere Prüfung nicht abschätzbarer Beeinträchtigungen bestehen. Eine abschließende Prüfung, ob ein Projekt tatsächlich zu einer erheblichen Beeinträchtigung führen kann, erfolgt erst im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung selbst. Der Abschluss der Verträglichkeitsprüfung ist die Feststellung der Verträglichkeit oder der Unverträglichkeit des Projektes. Das Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung beziehungsweise der Verträglichkeitsabschätzung, die als Verträglichkeitsprüfung gilt (vgl. Nr. 9.5) ist zu protokollieren.

Verträgliche Projekte bedürfen unter FFH-Gesichtspunkten keiner weiteren Prüfung oder Befreiung. Unverträglichen Projekten steht das Verbot des Art. 13b Abs. 2 BayNatSchG entgegen, das nur unter den Voraussetzungen des Art. 49a Abs. 2 BayNatSchG überwunden werden kann.

Die Notwendigkeit einer Anhörung der Öffentlichkeit richtet sich nach den Vorschriften, die für die Zulassung des jeweiligen Projektes maßgebend sind.

9.1 Projektbegriff

Die Definition des Begriffes „Projekt“ in § 19a Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG verknüpft

– bestimmte Fallgruppen von Zulassungs- oder Anzeigetatbeständen sowie behördliche Maßnahmen mit

– einer überschlägigen Betrachtung, ob diese unverträglich sein könnten.

Durch die in § 19a Abs. 2 Nr. 8 Buchstabe a) BNatSchG genannten Tatbestände wird das gesamte Beeinträchtigungspotenzial erfasst, das von Vorhaben und Maßnahmen in einem Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder in einem Europäischen Vogelschutzgebiet ausgehen kann. Dazu können auch Vorhaben und Maßnahmen gehören, die die Tatbestände der Buchstaben b) und c) erfüllen.

Anders als für die in Buchstabe a) aufgeführten Vorhaben und Maßnahmen ist für die unter den Buchstaben b) und c) genannten keine Begrenzung auf den räumlichen Geltungsbereich eines Gebietes vorgesehen, so dass diese unabhängig von ihrem Standort innerhalb oder außerhalb eines Gebietes von der Definition erfasst werden. Entscheidend ist jeweils, dass nach dem allgemeinen Kenntnisstand ein offenbar ursächlicher Zusammenhang zwischen dem Projekt und den prognostizierten Veränderungen im Gebiet herstellbar ist.

Für Anlagen, die nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigungsbedürftig sind, ist auf den Einwirkungsbereich der Anlage abzustellen. Er richtet sich nach den Vorgaben der TA Luft (Nr. 2.6.2.2 f. zum Beurteilungsgebiet). Für Lärm, Licht und Erschütterungen muss der Einwirkungsbereich einzelfallbezogen bestimmt werden. Diese drei Faktoren spielen bei Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung allerdings in der Regel keine Rolle, weil diese Gebiete in Bayern vorrangig zum Schutz von Lebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie ausgewählt wurden und diese Lebensraumtypen nur an ihrem Standort selbst geschützt werden können. Die einzelfallbezogene Bestimmung des Einwirkungsbereichs von Lärm, Licht und Erschütterungen betrifft daher nur die Europäischen Vogelschutz-Gebiete sowie die FFH-Gebiete, deren Erhaltungsziele dem Schutz von Tierarten gemäß Anhang II der FFH-Richtlinie dienen, die gegenüber diesen Wirkungen besonders störempfindlich sind.

Änderungen von Projekten erfüllen die Voraussetzungen des § 19a Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG nur dann, wenn diese ihrerseits die Voraussetzungen erfüllen. Änderungen von nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz

genehmigungsbedürftigen Anlagen können im Einzelfall die Voraussetzungen des § 19a Abs. 2 Nr. 8 Buchst. a) oder b) BNatSchG erfüllen, wenn sie im Gebiet selbst stattfinden oder mit Eingriffen verbunden sind. Dies ist insbesondere bedeutsam, wenn es sich um nur anzeigebedürftige Änderungen handelt (vgl. § 15 BImSchG).

9.2 Summationswirkung

Von § 19a Abs. 2 Nr. 8 Buchst. a) bis c) BNatSchG erfasste Vorhaben und Maßnahmen unterliegen auch insoweit den besonderen Zulassungsanforderungen der Verträglichkeits-prüfung, als sie erst im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, ein FFH-Gebiet oder Europäisches Vogelschutz-Gebiet erheblich zu beeinträchtigen. Die Verträglichkeitsprüfung darf sich mithin nicht auf die Wirkungen des einzelnen Projektes beschränken, sondern muss die Summationswirkungen im Zusammenhang mit anderen Projekten und Plänen einbeziehen. Neben realisierten sind dabei auch solche noch nicht realisierte Projekte und Pläne einzubeziehen, die – z.B. aufgrund eines abgeschlossenen oder förmlich eingeleiteten Gestattungsverfahrens oder bei Plänen im Stadium einer planerischen Verfestigung – hinreichend konkretisiert sind.

Wann unter Berücksichtigung der Summationswirkungen eine mögliche erhebliche Beeinträchtigung zu bejahen ist, kann abschließend nur im Einzelfall bestimmt werden.

Die im Verfahren beteiligten Behörden haben aus ihrer Kenntnis auf in Frage kommende Projekte oder Pläne hinzuweisen.

9.3 Instandsetzungs-, Unterhaltungs- und Ausbaumaßnahmen

Zu den Projekten im Sinn von § 19a Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG können auch Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen mit Ausnahme der in Nr. 10 genannten Maßnahmen zählen, wenn es hierfür eines Gestattungsverfahrens bedarf oder sie von einer Behörde durchgeführt werden. Behörde ist jede Stelle, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt (Art. 1 Abs. 2 BayVwVfG). Dies können im Einzelfall auch Verbände wie Wasser- und Bodenverbände oder beliehene Unternehmer sein.

Für Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen empfehlen sich Absprachen zwischen den Naturschutzbehörden und den unterhaltspflichtigen Behörden sowie Regelungen im Managementplan oder einem vergleichbaren Plan (vgl. Nr. 6.1).

Ob Instandhaltungs-, Unterhaltungs- und Ausbaumaßnahmen in den zeitlichen Geltungsbereich der Schutzbestimmungen (vgl. Nr. 4) fallen, ist im Rahmen einer wertenden Betrachtung und Entscheidung im Einzelfall zu klären. Die Prüfung ist nicht naturschutzfachlicher Art, sondern nach dem einschlägigen Fachrecht durchzuführen. Entscheidend ist, ob die Maßnahme die Identität des Projekts unberührt lässt und damit noch von der bisherigen Rechtsgrundlage erfasst wird, oder ob ein neues Gestattungsverfahren durchzuführen ist. Im letztgenannten Fall sind die projektbezogenen Zulassungsanforderungen anzuwenden.

9.4 Raumordnungsverfahren

Das Raumordnungsverfahren stützt sich regelmäßig auf eine summarische Prüfung der berührten Belange. Die Verträglichkeitsprüfung erfolgt deshalb nicht schon im Rahmen des Raumordnungsverfahrens, sondern erst im Zulassungsverfahren. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens (landesplanerische Beurteilung) ist aber bei der Entscheidung nach § 19c Abs. 3 und 4 BNatSchG beziehungsweise Art. 49a Abs. 2 BayNatSchG, ob ein Projekt trotz der zu erwartenden erheblichen Beeinträchtigungen eines FFH- oder Vogelschutz-Gebiets aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses und wegen fehlender Alternativen zugelassen werden darf, mit zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 2 ROG).

9.5 Verträglichkeitsabschätzung

Die Genehmigungsbehörde, die nach dem auf das betreffende Vorhaben anwendbaren Fachrecht zuständig ist (z.B. die Wasserrechts- oder die Planfeststellungsbehörde) oder die durchführende Behörde bei Anzeige- und Genehmigungsfreiheit schätzt zunächst in eigener Verantwortung ab, ob das Projekt im Sinn des § 19a Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG im konkreten Fall geeignet sein kann, die Erhaltungsziele erheblich zu beeinträchtigen und somit eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist (Verträglichkeitsabschätzung).

Kann die genannte Behörde auf der Grundlage der Unterlagen nicht eindeutig ausschließen, dass eine erhebliche Beeinträchtigung ernsthaft in Betracht kommt, hat sie eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen oder durch die zuständige Naturschutzbehörde herbeizuführen. Bei Katastrophen oder in Notfällen, die sofortiges Handeln erfordern, verbleibt es bei der Verträglichkeitsabschätzung, die dann als Verträglichkeitsprüfung gilt.

9.6 Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für die Durchführung der Verträglichkeitsprüfung hängt davon ab, ob das Projekt einer behördlichen Gestattung bedarf. Ist dies der Fall, ist die für diese Gestattung zuständige Behörde auch für die Verträglichkeitsprüfung zuständig. Die Verträglichkeitsprüfung erfolgt dann im Benehmen mit der Naturschutzbehörde der vergleichbaren Verwaltungsstufe. Bedarf das Projekt keiner behördlichen Gestattung, ist die für eine Befreiung nach Art. 49a, 49 Abs. 3 BayNatSchG zuständige Naturschutzbehörde auch für die Verträglichkeitsprüfung zuständig.

Für die Verträglichkeitsprüfung von immissionsschutzrechtlichen Anlagen ist die Immissionsschutzbehörde aufgrund von § 19e BNatSchG (vgl. Nr. 13.2) und von Gewässerbenutzungen die Wasserrechtsbehörde aufgrund von § 6 Abs. 2 WHG (vgl. Nr. 14.2) zuständig.

Für Projekte, über die der Bund entscheidet oder die der Bund durchführt, führt die zuständige Bundesbehörde gemäß dem insoweit unmittelbar geltenden § 19c BNatSchG die Verträglichkeitsprüfung unter Beteiligung der Naturschutzbehörde (§ 3 Abs. 2 BNatSchG) durch.

9.7 Verfahren

9.7.1 Unterlagen

Bei Projekten, die ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder ein Europäisches Vogelschutz-Gebiet einzeln oder im Zusammenhang mit anderen Projekten und Plänen erheblich beeinträchtigen können, hat nach dem Verursacherprinzip der Projektträger in den nach anderen Rechtsvorschriften vorgeschriebenen Gestattungs- und Anzeigeverfahren die für die Überprüfung nötigen Unterlagen und die Prognose der Verträglichkeit beizubringen. In der Regel genügen die mit dem Vorhabenszulassungsantrag vorzulegenden Unterlagen. Bei schwierigen Fällen können vertiefende Unterlagen nach Art. 6b Abs. 3 BayNatSchG angefordert werden. Auch hier gilt aber, was das BVerwG für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) klargestellt hat: Die Verträglichkeitsprüfung ist kein „Beeinträchtigungssuchverfahren“, sondern hat sich auf die vorhandenen Erkenntnisse zu beschränken.

In den Antragsunterlagen sind zur Prüfung der Verträglichkeit insbesondere Angaben zur Beschreibung des Projekts und seinen Auswirkungen auf das Gebiet und gegebenenfalls auf prioritäre Biotope oder prioritäre Arten zu machen.

Zur Verfahrensvorbereitung sind bei UVP-pflichtigen Projekten gemäß § 5 UVPG und Art. 78d BayVwVfG Besprechungen über Gegenstand, Umfang und Methoden der behördlichen Prüfungen vorgesehen. In die Besprechungen ist die durchzuführende FFH-Ver-träglichkeitsprüfung einzubeziehen. Eine solche Besprechung mit dem Projektträger kann auch außerhalb der gesetzlichen Verpflichtung zweckmäßig sein.

Zur Verfahrensvereinfachung sollen sich die beteiligten Behörden erforderlichenfalls bei der Besprechung mit dem Projektträger auf einen Sachverständigen und die Formulierung eines Auftrages für ein Gutachten einigen, das die nach dem Naturschutzrecht erforderlichen Bestandsaufnahmen, fachlichen Bewertungen und Planungen erarbeitet (Eingriffsregelung, Art. 49a BayNatSchG, Schutzgebiets-Verordnung).

9.7.2 Fachbeitrag der Naturschutzbehörde

Die verfahrensführende Behörde übersendet der Naturschutzbehörde die Antragsunterlagen einschließlich der vom Projektträger nach Nr. 9.7.1 gemachten Angaben.

Ist die Naturschutzbehörde nicht selber für die Verträglichkeitsprüfung zuständig, äußert sie sich gegenüber der verfahrensführenden Behörde insbesondere zu folgenden Punkten:

– Erhaltungsziele für das FFH- oder Vogelschutz-Gebiet

– Wahrscheinlichkeit des Eintretens der Beeinträchtigung

– Erheblichkeit der Beeinträchtigung

– Betroffenheit prioritärer Arten oder Lebensräume

– mögliche Summationswirkungen.

Die Naturschutzbehörde macht einen Vorschlag für das Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung.

Auf der Grundlage des Fachbeitrages der Naturschutzbehörde und gegebenenfalls weiterer fachlicher Äußerungen Dritter stellt die verfahrensführende Behörde die Verträglichkeit fest oder verneint sie.

9.7.3 Verträglichkeitsprüfung in der Umweltverträglichkeitsprüfung

Umweltverträglichkeitsprüfung und Verträglichkeitsprüfung unterscheiden sich erheblich, weil die UVP verfahrensrechtliche, die Verträglichkeitsprüfung materielle Bedeutung hat. Wenn für die Zulassung oder Durchführung des Projekts eine Verträglichkeitsprüfung erforderlich ist und auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung stattfindet, ist die Verträglichkeitsprüfung in die Umweltverträglichkeitsprüfung zu integrieren (§ 6 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 UVPG, Art. 78e Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 BayVwVfG).

Auf eine bereits durchgeführte Umweltverträglichkeitsstudie kann nur abgestellt werden, wenn darin bereits das Datenmaterial und die Grundlagen für eine Bewertung der Verträglichkeit gemäß Art. 13c Abs. 2, Art. 49a Abs. 1 BayNatSchG enthalten sind.

Das Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung ist jeweils gesondert darzustellen, da es von § 12 UVPG abweichende Rechtswirkungen gemäß Art. 13c Abs. 2 BayNatSchG hat.

9.8 Bewertungsmaßstab

Das Projekt ist darauf hin zu beurteilen, ob es eine erhebliche Beeinträchtigung eines Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung oder eines Europäischen Vogelschutz-Gebietes herbeiführen kann und ob prioritäre Biotope oder Arten betroffen sind.

In FFH-Gebieten ist alleiniger Maßstab für die Bewertung der Verträglichkeit eines Projektes das für das Gebiet festgelegte Erhaltungsziel (vgl. Nr. 8.1). In Schutzgebieten nach dem III. Abschnitt des BayNatSchG ist es aus dem Schutzzweck zu entnehmen. Soweit in Schutzgebietsverordnungen im Schutzzweck die Erhaltungsziele im Hinblick auf das Europäische Netz „Natura 2000“ (noch) nicht ausdrücklich enthalten sind oder soweit keine Schutzverordnungen erlassen werden, sind sie aus den Standarddatenbögen zu entnehmen. Als Erhaltungsziel gilt dann die Erhaltung der im Standarddatenbogen genannten Lebensraumtypen und/oder Arten, die maßgeblich für die Aufnahme des Gebietes in das Europäische Netz „Natura 2000“ waren.

Bei Europäischen Vogelschutz-Gebieten ist Maßstab ihr Schutzzweck, nämlich die Erhaltung der jeweiligen Vogelarten und ihrer Lebensräume entsprechend den ökologischen Ansprüchen so, dass ihr Überleben und ihre Vermehrung sichergestellt sind.

9.9 Feststellung einer erheblichen Beeinträchtigung

Ob eine erhebliche Beeinträchtigung gemäß Art. 13c Abs. 2 BayNatSchG durch das Projekt verursacht werden kann, ist in einer Bewertung des Einzelfalles zu entscheiden. Eine Beeinträchtigung liegt dann vor, wenn entweder einzelne Faktoren eines Wirkungsgefüges, z.B. eines Ökosystems, oder das Zusammenspiel der Faktoren negativ beeinflusst werden.

Erheblich ist die Beeinträchtigung, wenn die Veränderungen oder Störungen in ihrem Ausmaß oder in ihrer Dauer dazu führen, dass ein Gebiet seine Funktionen in Bezug auf ein oder mehrere Erhaltungsziele oder den Schutzzweck nur noch in deutlich eingeschränktem Umfang erfüllen kann. Es muss sich um Beeinträchtigungen handeln, die sich auf die zu schützenden Lebensraumtypen oder die zu schützenden Arten mehr als unerheblich und nicht nur vorübergehend auswirken können.

– Es reicht, dass das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen führen kann. Während für die Auslösung der Pflicht zur Prüfung der Verträglichkeit die ernsthaft in Betracht kommende Möglichkeit genügt, dass erhebliche Beeinträchtigungen eintreten, ist ein Projekt nur dann mit den Schutz- und Erhaltungszielen eines Gebietes unverträglich, wenn wahrscheinlich ist, dass die ermittelten konkreten Beeinträchtigungen tatsächlich eintreten.

– Sind erhebliche nachteilige Auswirkungen auf prioritäre Arten oder Lebensräume gegeben, ist grundsätzlich von einer erheblichen Beeinträchtigung auszugehen.

– Je störungsanfälliger das Habitat oder die Art ist, die für die Aufnahme des Gebietes in das Europäische Netz „Natura 2000“ maßgeblich war, desto eher wird eine erhebliche Beeinträchtigung anzunehmen sein. Allerdings ist im Regelfall keine Prüfung vorzunehmen, die über die Betrachtung des einzelnen Gebietes hinaus die Auswirkungen auf das Europäische Netz „Natura 2000“ insgesamt in den Blick nimmt.

– Jede einzelne erhebliche Beeinträchtigung einer Art oder eines natürlichen Lebensraumtyps in einem Gebiet von gemeinschaftlichem Interesse führt zur Unverträglichkeit des Projektes.

– Werden im Hinblick auf die Erhaltungsziele besonders wertvolle Flächen eines Gebietes in Anspruch genommen, ist in der Regel von einer erheblichen Beeinträchtigung auszugehen. Eine generelle Festlegung von Flächengrößen, bei deren Unterschreitung eine erhebliche Beeinträchtigung ausgeschlossen wäre, ist nicht möglich.

– Grundwasserabsenkungen, Stoffeinträge, bei Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in Einzelfällen sowie generell bei Europäischen Vogelschutz-Gebieten auch Lärm- und Lichteinwirkungen, Erschütterungen oder andere Auswirkungen, auch wenn sie von außen in das Gebiet hineinwirken, sowie Zerschneidungseffekte können zu erheblichen Beeinträchtigungen führen. Untertageabbau stellt in der Regel keine erhebliche Beeinträchtigung dar.

– Ausgleichsmaßnahmen des Projektträgers, die naturschutzfachlich erfolgversprechend und tatsächlich gesichert sind, können die Beeinträchtigung als solche entfallen lassen. Dies gilt insbesondere für Ausgleichsmaßnahmen, die zu einer Förderung des Erhaltungszieles oder des Schutzzwecks des Gebietes führen. Der Rechtsgedanke der gemäß § 19e BNatSchG und § 6 Abs. 2 WHG ausdrücklich nur für immissionsschutzrechtliche Anlagen und Gewässerbenutzungen geltenden Regelung ist auch auf vergleichbare Beeinträchtigungen anzuwenden.

– Maßnahmen des Kohärenzausgleiches (vgl. Nr. 11.7), soweit sie nicht identisch mit vom Projektträger durchzuführenden Ausgleichsmaßnahmen sind, die gemäß den oben genannten Voraussetzungen die Beeinträchtigungen entfallen lassen, haben keinen Einfluss auf die Frage, ob erhebliche Beeinträchtigungen eintreten.

– Ein Ermessensspielraum besteht innerhalb des Art. 13c Abs. 2 BayNatSchG nicht.

Für die Ermittlung der Auswirkungen und Beeinträchtigungen können die naturschutzfachlichen Methoden wie bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Feststellung von Art und Umfang des Eingriffs) herangezogen werden. Mit einer Prüfung nach der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung soll die Verträglichkeitsprüfung soweit wie möglich verbunden beziehungsweise soll auf deren Ergebnisse zurückgegriffen werden.