

Astrid Epiney/David Furger/Jennifer Heuck

unter Mitarbeit von Nina Gammenthaler und Patrizia Zbinden

«Umweltplanungsrecht» in der Europäischen Union und Implikationen für das schweizerische Recht

Zu den Vorgaben des EU-Rechts in den Bereichen
UVP, SUP, IVU, Gewässer- und Naturschutz und dem
Anpassungsbedarf des schweizerischen Umweltrechts im
Falle der Verbindlichkeit des einschlägigen EU-Rechts



Schulthess § 2011

INHALTSVERZEICHNIS

A. Einleitung und Problemstellung	1
B. Umweltverträglichkeitsprüfung.....	5
I. Zur Rechtslage in der Europäischen Union: die RL 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten	5
1. Anwendungsbereich	6
2. Materieller Prüfumfang der UVP	11
3. Verfahren.....	13
a) Anforderungen an den Projektträger.....	14
b) Konsultationen	15
4. Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP bei der Genehmigung durch die Behörde	17
5. Rechtsschutz.....	19
6. Fazit.....	20
II. Zur Rechtslage in der Schweiz: UVP-Gesetz und UVP-Verordnung.....	22
1. Anwendungsbereich	23
2. Materieller Prüfumfang	26
3. Verfahren.....	27
a) Anforderungen an den Projektträger.....	28
b) Prüfung des Berichts durch die Behörden.....	30
c) Konsultationen und Beteiligung.....	31
d) Sonderfall: Mehrstufiges Verfahren.....	32
4. Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP bei der Genehmigung.....	33
5. Weitere Aspekte	34
a) Rechtsschutzmöglichkeiten.....	34
b) Staatsvertragsrecht	35
6. Fazit.....	36
III. Synthese: Konvergenzen und Divergenzen im schweizerischen und europäischen Recht.....	38
1. Anwendungsbereich	38
2. Materieller Prüfumfang	42
3. Formelles Verfahren.....	43
4. Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP	45

C. Zur „strategischen Umweltprüfung“	47
I. Zur RL 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme	47
1. Anwendungsbereich.....	47
a) „Pläne und Programme“: zum Begriff.....	48
b) Reichweite der Pflicht zur Durchführung einer SUP.....	51
c) Ausnahmen.....	55
2. Materieller Prüfumfang der SUP.....	55
3. Verfahren.....	57
4. Zur Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP.....	59
5. Sonstige Aspekte.....	60
6. Fazit.....	61
II. Zur „strategischen Umweltprüfung“ in der Schweiz	62
1. Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Planungsverfahren.....	63
2. Die Berichterstattung im Raumplanungsrecht.....	65
a) Anwendungsbereich.....	65
b) Materieller Prüfumfang.....	66
c) Verfahren.....	67
3. Kantonale und internationale Ansätze.....	68
a) SUP im Rahmen der Espoo-Konvention.....	68
b) SUP in den kantonalen Ausführungsbestimmungen.....	68
4. Fazit.....	69
III. Synthese: Konvergenzen und Divergenzen im schweizerischen und europäischen Recht	70
1. Anwendungsbereich.....	70
2. Materieller Prüfumfang.....	72
3. Verfahren.....	72
4. Fazit.....	74
D. Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung	75
I. Zur RL 2008/1 zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung	75
1. Anwendungsbereich.....	76
2. Genehmigungspflicht.....	77
3. Materiell-rechtliche Vorgaben.....	78
a) Grundpflichten.....	79
b) Emissionsgrenzwerte.....	81

c)	Zusätzliche Auflagen	82
d)	Sonstige Aspekte	83
4.	Verfahren	83
5.	Sonstige Aspekte	85
6.	Fazit	85
7.	Zur Revision der RL 2008/1	86
II.	Elemente der integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung im schweizerischen Recht	89
1.	Genehmigungspflicht	89
2.	Genehmigungsvoraussetzungen	90
a)	„Grundpflichten“	90
b)	Materielle Anforderungen an die Genehmigungserteilung	91
3.	Verfahren und Kontrolle	92
III.	Synthese: Konvergenzen und Divergenzen im schweizerischen und europäischen Recht	94
1.	Genehmigungspflicht	94
2.	Anforderungen an die Genehmigung	95
a)	Grundpflichten	95
b)	Materielle Anforderungen an die Genehmigungserteilung	95
3.	Verfahrensrechtliche Vorgaben und Kontrolle	97
4.	Fazit	98
E.	Gewässerschutz	99
I.	Zur Rechtslage in der Europäischen Union: die RL 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Massnahmen der Union im Bereich der Wasserpolitik	99
1.	Zielsetzungen, Geltungsbereich und Konzeption	99
2.	Zu den Vorgaben der RL 2000/60	102
a)	Festlegung von Einzugsgebieten und Zuordnung zu einer Flussgebietseinheit	102
b)	Analyse und Überwachung der Gewässer	104
c)	Verwirklichung der „Umweltziele“	105
aa)	Grundsätze	106
(1)	Verschlechterungsverbot	107
(2)	Sicherstellung eines der bisherigen Rechtslage gleichwertigen Schutzstandards	109
(3)	Guter Zustand der Gewässer	109
(4)	Gutes ökologisches Potential und guter chemischer Zustand für künstliche Oberflächengewässer	110

(5) Zur Frage der Festlegung und Geltung von Emissions- und Immissionsgrenzwerten	111
bb) Ausnahmen.....	113
(1) Fristverlängerungen	114
(2) Abweichen von den Umweltzielen	115
(3) Bewertung.....	118
cc) Zur rechtlichen Tragweite der allgemeinen Umweltziele	118
d) Massnahmenprogramme.....	121
aa) Grundlegende Massnahmen	122
(1) Beachtung geltender unionsrechtlicher Gewässerschutzvorschriften	122
(2) Bewirtschaftungsbezogene Massnahmen	126
(3) Massnahmen zum Schutz der Wasserquantität.....	126
(4) Regelung von Einleitungen über Punktquellen oder diffuse Quellen.....	126
(5) Spezifische Massnahmen zum Grundwasserschutz	127
(6) Sonstige Massnahmen.....	127
bb) Ergänzende Massnahmen	128
cc) Verschlechterungsverbot.....	128
dd) Fristen.....	129
ee) Verbindlichkeit der Massnahmenprogramme und Umsetzung	129
e) Bewirtschaftungspläne.....	130
f) Mitwirkung der Öffentlichkeit.....	132
g) Verwaltungsorganisatorische Massnahmen.....	133
aa) „Geeignete Verwaltungsvereinbarungen“, einschliesslich der Bestimmung der „geeigneten zuständigen Behörde“	134
bb) Koordinationspflichten.....	137
3. Zu den im Zusammenhang mit der RL 2000/60 stehenden EU-Rechtsakten	138
a) RL 91/271 über die Behandlung von kommunalem Abwasser	141
b) RL 91/676 (Nitratrichtlinie).....	141
c) RL 2008/105 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und sonstige Umweltqualitätsnormen im Gewässerschutz	142
d) Emissionsnormen: die RL 2006/11	143
e) Grundwasserschutz: die RL 2006/118.....	143
f) Industrielle Risiken: die RL 96/82.....	145
g) RL 86/278 über Klärschlamm	145
h) Pflanzenschutzmittel: die RL 91/414 und ihre Neufassung.....	145
4. Zusammenfassung der Anforderungen an die Umsetzung und Bewertung	146
a) Zusammenfassung	146
b) Bewertung.....	147

II. Zur Rechtslage in der Schweiz	151
1. Rechtliche Grundlagen des Gewässerschutzes	151
a) Das Gewässerschutzgesetz und die Gewässerschutzverordnung	151
b) Weitere relevante Rechtsbereiche	152
c) Staatsverträge	155
2. Allgemeine Bestimmungen	156
a) Allgemeine Sorgfaltspflicht (Art. 3 GSchG).....	156
b) Verursacherprinzip (Art. 3a GSchG)	157
3. Reinhaltung der Gewässer	158
a) Verunreinigungsverbot (Art. 6 GSchG).....	158
b) Abwasserbeseitigung	158
aa) Planung, Erstellung und Anschluss an die Kanalisation.....	158
bb) Einleitung in Gewässer	159
cc) Versickerung.....	160
dd) Abfallentsorgungsverbot	160
ee) Abwassertechnische Voraussetzungen für die Erteilung von Baubewilligungen	160
c) Planerischer Schutz der Gewässer	160
aa) Gewässerschutzbereiche	161
bb) Grundwasserschutzzonen	162
cc) Grundwasserschutzareale	162
d) Umgang mit wassergefährdenden Flüssigkeiten	162
e) Anforderungen an landwirtschaftliche Betriebe.....	163
4. Sicherung angemessener Restwassermengen	163
a) Bewilligungspflicht für Wasserentnahmen	163
b) Festsetzung von Mindestrestwassermengen.....	164
c) Sanierung bestehender Wasserentnahmen	165
5. Verhinderung anderer nachteiliger Einwirkungen auf Gewässer	165
6. Öffentlichkeitsbeteiligung	167
III. Synthese: Konvergenzen und Divergenzen im schweizerischen und europäischen Recht.....	169
1. Zielsetzung, Geltungsbereich und Konzeption	170
a) Zielsetzung	171
b) Geltungsbereich	172
c) Konzeption	172
2. Formelle Vorgaben	174
a) Einteilung der Gewässer in Bearbeitungseinheiten.....	175
b) Verpflichtung zur Koordination und Kooperation	176

c)	Analyse und Überwachung der Gewässer	177
d)	Planungsinstrumente.....	178
e)	Einbezug der Öffentlichkeit.....	180
3.	Materielle Vorgaben	181
a)	Verschlechterungsverbot	181
b)	Verbesserungsgebot.....	182
c)	Emissions- und Immissionsgrenzwerte	184
d)	Verursacherprinzip	185
e)	Quantitativer Schutz des Gewässers	185
4.	Fazit	186

F. Vogel- und Habitatschutz..... 189

I. RL 79/409 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten 189

1.	Allgemeine Massnahmen	189
2.	Einrichtung von Schutzgebieten für besonders bedrohte Arten und Zugvögel	190
a)	Ausweisung der Schutzgebiete	192
b)	Rechtlicher Status der Schutzgebiete.....	194
c)	Zulässigkeit der Verkleinerung der Schutzgebiete	194
d)	„Faktische Vogelschutzgebiete“	195
3.	Umgang mit den geschützten Vogelarten (artenspezifische Schutzmassnahmen)....	195
4.	Sonstige Vorschriften.....	197

II. RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen 198

1.	Ausweisung und Errichtung der Schutzgebiete.....	198
2.	Schutzgebietsspezifische Massnahmen.....	200
a)	Erhaltungsmassnahmen	201
b)	„Verschlechterungsverbot und Störungsverbot“	202
c)	Spezifische Massnahmen für Pläne und Projekte	205
3.	Bestimmungen zum Artenschutz	212
4.	Sonstige Vorschriften.....	213

III. Vogel- und Habitatschutz in der Schweiz..... 214

1.	Anwendungsbereich.....	216
2.	Schutzgebiete in der Schweiz.....	217
a)	Ausweisung	217
b)	Pflege und Schutz der Biotope.....	220
3.	Zulässigkeit von Eingriffen in das Schutzgebiet.....	225
a)	Allgemeine Bewilligungspflicht	226

b) Umweltverträglichkeitsprüfung	227
c) Interessenabwägung bei Eingriffen	227
4. Bestimmungen zum Artenschutz	228
5. Sonstige Vorschriften	229
IV. Synthese: Konvergenzen und Divergenzen im schweizerischen und europäischen Recht.....	230
1. Grundsatz und Anwendungsbereich.....	230
2. Schutzgebiete.....	232
a) Ausweisung und Errichtung.....	232
b) Schutzmassnahmen	234
c) Fazit	235
3. Bestimmungen zum Artenschutz.....	236
G. Zusammenfassende Thesen und Schlussbetrachtung.....	239
I. Zusammenfassung	239
1. Umweltverträglichkeitsprüfung.....	239
2. Strategische Umweltprüfung	240
3. Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung	241
4. Gewässerschutz: Wasserrahmenrichtlinie	242
5. Vogel- und Habitatschutz	245
II. Schlussbetrachtung.....	246
H. Verzeichnis der Rechtsakte und Materialien.....	249
I. Unionsrecht	249
II. Schweizerisches Recht.....	251
1. Rechtsakte	251
2. Materialien.....	253
III. Staatsverträge	254
I. Literatur	257
J. Abkürzungen.....	271