

UVP-Workshop

Umgang mit dem Vorsorgeprinzip in der UVP



Landhaus, Solothurn
26. März 2024

Christian Kilchhofer
lic. iur., Raumplaner ETHZ, ecoptima ag

Vorsorgeprinzip: Erläuterungen und Abgrenzung

Einleitung

- Rechtsquellen des Vorsorgeprinzips:
 - Art. 74 Abs. 2 Satz 1 BV: Bund sorgt dafür, dass schädliche oder lästige Einwirkungen vermieden werden.
 - Art. 1 Abs. 2 USG: «Im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen.»
- Gehalt des Vorsorgeprinzips :
 - Beschränkung potentiell schädlicher Umwelteinwirkungen unabhängig vom wissenschaftlichen Nachweis der Schädlichkeit
 - Treffen aller technisch möglichen und wirtschaftlich zumutbaren Massnahmen
 - Umkehr Beweislast und Entscheidungsregel für den Fall der Unsicherheit
 - Materiell wichtigstes umweltrechtliches Prinzip
 - Errungenschaft des europäischen Umweltrechts
 - Höhere Anforderungen an Schadenswahrscheinlichkeit im anglo-amerikanischen Rechtsraum

Einleitung

- Grenzen des Vorsorgeprinzips :
 - Verhältnismässigkeitsprinzip als Leitlinie und Schranke bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips
 - Unverhältnismässige Massnahmen nicht zulässig
 - Anforderungen: Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit
 - Prüfung jeweils im Einzelfall
 - Vorsorgeprinzip \neq absolutes Verschlechterungsverbot
- Anwendung des Vorsorgeprinzips :
 - Primär programmatischer Grundsatz in der Rechtsetzung
 - Grds. keine direkte Anwendbarkeit
 - Direkte Anwendbarkeit gegeben bei den verschiedenen Konkretisierungen

Konkretisierungen im USG

- Art. 11 Abs. 2 als allgemeine Konkretisierung: «Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.»
- Weitere Konkretisierungen:
 - Art. 24 und 25: Anwendung der Planungswerte bei Einzonungen und neuen ortsfesten Anlagen
 - Emissionsbegrenzungen nach LSV, LRV und NISV
 - Art. 30 Abs. 1: «Die Erzeugung von Abfällen soll soweit möglich vermieden werden.»
 - Art. 10a ff. zur UVP!
- Vorsorgeprinzip zugeschnitten auf USG als Massnahmengesetz (USG ≠ «Verhinderungsgesetz»)

Art. 11 Abs. 2 USG

- Grundsatz der vorsorglichen Emissionsbegrenzung
- Umsetzung primär über Emissionsbegrenzen in LSV, LRV und NISV
- Direkte Anwendung im Einzelfall in Bereichen ohne Emissionsbegrenzungen oder Belastungsgrenzwerte
- Z.B.: Lichtemissionen oder Gerüche
- Direkte Anwendung aber auch möglich bei eingehaltenen Planungswerten im Lärmbereich:
- Luftwärmepumpe als klassisches Beispiel



Das Vorsorgeprinzip im besonderen Umweltrecht

- Sinngemässe Umsetzung des Vorsorgeprinzips
- GSchG:
 - Art. 3: «Jedermann ist verpflichtet, alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt anzuwenden, um nachteilige Einwirkungen auf die Gewässer zu vermeiden.»
 - Art. 6 Abs. 1: «Es ist untersagt, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in ein Gewässer einzubringen oder sie versickern zu lassen.»

Das Vorsorgeprinzip im besonderen Umweltrecht

- Zudem vorsorgliche Eingriffsverbote als übliche Instrumente:
 - Ausnahmen im Einzelfall möglich
 - Interessenabwägung inkl. Nachweis Standortgebundenheit
- GSchG:
 - Art. 38 zur Gewässerüberdeckung
 - Art. 41c GSchV zu Anlagen im Gewässerraum
- NHG:
 - Art. 3 und 6: Interessenabwägungen zum allgemeinen und zum qualifizierten Landschafts- und Ortsbildschutz bei Bundesaufgaben
 - Art. 18 Abs. 1^{ter}: Interessenabwägung zum Biotopschutz
- WaG:
 - Art. 5: Interessenabwägung bei Rodungsbewilligungen

Das Vorsorgeprinzip in der UVP: Einordnung

Anwendung Vorsorgeprinzip im Rahmen der UVP

- UVP: Prüfung Vorschriften über Schutz der Umwelt (Art. 3 UVPV)
- Neben USG: NHG, GSchG, WaG etc.
- Grds. Anwendbarkeit aller erwähnten Bestimmungen zum Vorsorgeprinzip im Rahmen der UVP
- Anwendbarkeit aber immer nur entsprechend dem spezifischen Gehalt der Vorschrift

Inhaltliche Besonderheiten

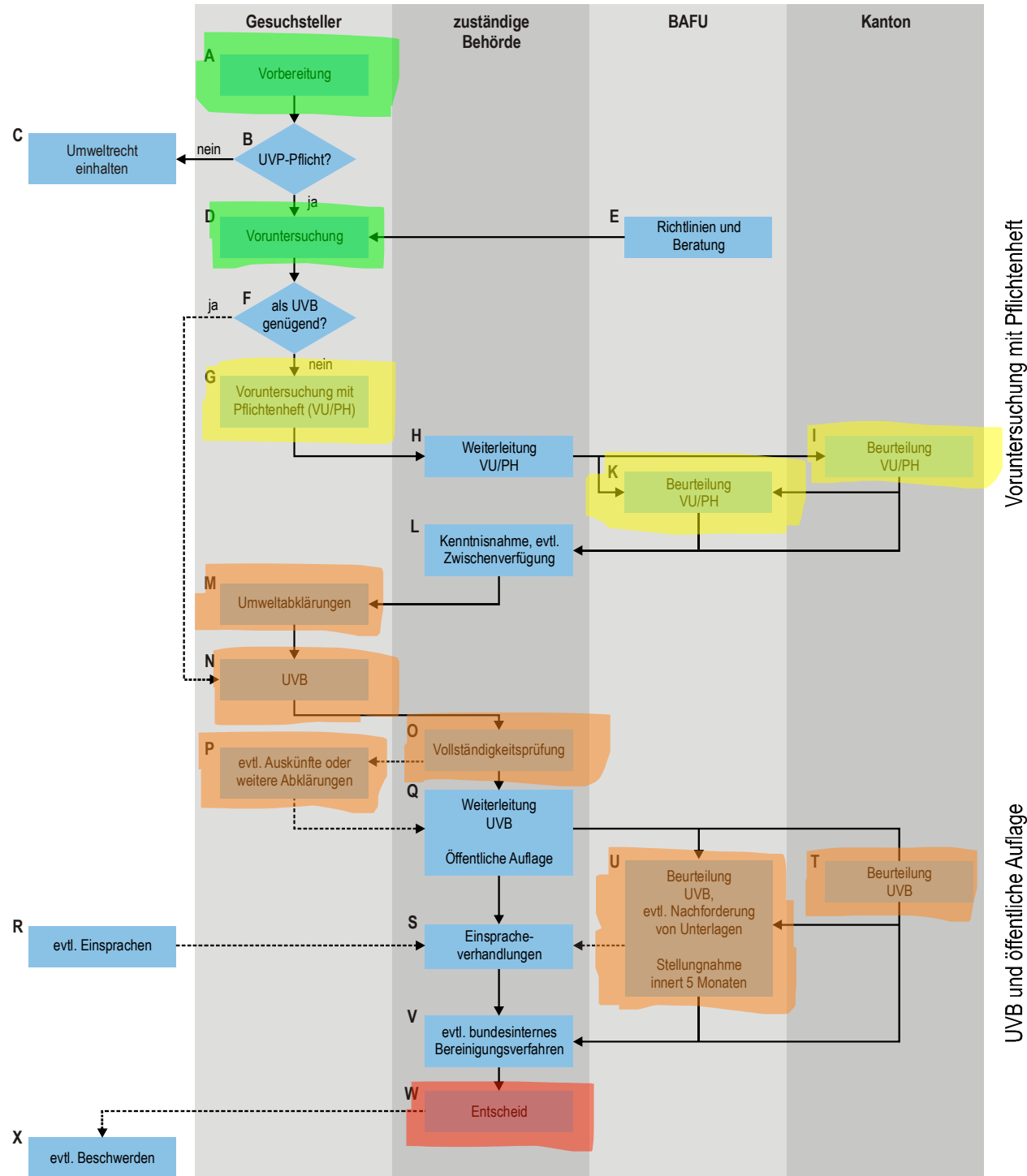
- UVP als Konkretisierung des Vorsorgeprinzips:
 - Frühzeitiger Einbezug von Umweltfachleuten durch Gesuchstellerin
 - Massnahmen und Projektanpassungen bereits während Projektierung möglich
 - Frühzeitiger Einbezug der Umweltschutzfachstelle
 - Voruntersuchung: Frühzeitige Behandlung der wichtigsten Umweltfragen
 - UBB als vorsorgliche Massnahme
- Projektverbesserungsfunktion der UVP
- UVP förderlich für Ausschöpfung der technisch-betrieblichen Möglichkeiten nach Art. 11 Abs. 2 USG

Inhaltliche Besonderheiten

- Vorsorgliche Alternativen/Varianten:
 - Grds. keine Pflicht zur Prüfung von Alternativen und Varianten oder Projektverzicht
 - UVP: Kein Ersatz für Umwelt-Vorsorgeplanung!
 - Klärung der Bedarfs- und Standortfrage durch Politik und Raumplanung
 - Berücksichtigung Umweltabklärungen der Raumplanung (Art. 9 Abs. 4 UVPV)
 - EU: Obligatorische Prüfung von Alternativen als Teil der SUP (RL 2001/42/EG; SUP-Richtlinie)
- Ausnahmen:
 - Früherer Art. 9 Abs. 4 USG: Begründungspflicht für öffentliche und konzessionierte Anlagen (= Interessenabwägung)
 - Interessenabwägungen des besonderen Umweltrechts inkl. Nachweis Standortgebundenheit (Problem Stufengerechtigkeit)
 - UVP im Rahmen einer Sondernutzungsplanung

Besonderheiten im Verfahren

- Aufwändige Anwendung des Vorsorgeprinzips im Einzelfall
- Herausforderung in Zsh. mit Ordnungsfristen und geregelten Abläufen in der UVP
- Vorbereitungsphase als idealer Zeitpunkt für Anwendung des Vorsorgeprinzips:
- Unter Einbezug von Umweltfachleuten durch Gesuchstellerin
- Im Folgenden: Blick auf das Ablaufschema gemäss UVP-Handbuch und mögliche zeitliche Anknüpfungspunkte für das Vorsorgeprinzip



Entscheide zur Anwendung des Vorsorgeprinzips in der UVP

Entscheid Freiburg (Parking)

- BGer vom 20. Januar 1993 (1A.220/1991)
- Vorhaben: Grossüberbauung Südbahnhof in Freiburg mit Wohn- und Geschäftsgebäuden, öffentlichem Platz, Parking mit über 400 PP und Strassentunnel (UVP im Rahmen des Detailbebauungsplans)
- Inhalt Entscheid:
 - Widerspruch mit den Entwürfen zur Ortsplanung und zum Massnahmenplan Lufthygiene
 - Verletzung Koordinationspflicht
 - Fehlende Prüfung von Verzicht auf Parking
 - Fehlender Nachweis der Einhaltung des Vorsorgeprinzip bei den Lärmemissionen
- Resultat: Aufhebung Detailbebauungsplan



Entscheid Meyrin (Recyclinganlage)

- BGer vom 7. März 2019 (1C_568/2017)
- Vorhaben: Bauschutt-Recycling-Anlage in Meyrin
- Inhalt Entscheid:
 - Erhebliche Staubemissionen
 - Keine Belastungsgrenzwerte für Staubemissionen
 - Anwendung von Art. 11 Abs. 2 USG
 - Fehlende Prüfung von Massnahmen an der Quelle:
 - Einkapselung Emissionsquelle und Luftreinigung mittels Entstaubungsanlage als geeignete technische Massnahme
 - Einhaltung Vorsorgeprinzip nicht überprüfbar
- Resultat: Zurückweisung an Vorinstanz wegen ungenügender Sachverhaltsabklärung



Entscheid Winterthur (Kompostieranlage)

- Verwaltungsgerichtsentscheid Zürich vom 19. Juni 1997 (VB.96.00030)
- Vorhaben: Offene Kompostieranlage in Oberwinterthur
- Inhalt Entscheid:
 - Erhebliche Geruchsbelästigungen der umliegenden Nachbarn wegen offener Kompostierung
 - Keine Emissionsbegrenzungen für Geruchsemissionen in der LRV
 - Störung wesentlicher Teil der Bevölkerung im Wohlbefinden = übermässige Immissionen (Art. 5 Abs. 5 Bst. b LRV)
 - Empfehlung BAFU: Anteil von 25% stark gestörter Personen = übermässige Störung
 - Kosten einer Einhausung mit Biofilter wirtschaftlich tragbar: zusätzliche jährliche Kosten Fr. 25.–/t bei Gesamtkosten von 345.–/t
 - Verletzung Vorsorgeprinzip
- Resultat: Aufhebung Baubewilligung



Fazit

- UVP geeignet für Anwendung des Vorsorgeprinzips betreffend technische Massnahmen
- Vorsorge im Sinn der Variantenprüfung und Interessenabwägung in der UVP nur im Rahmen der spezifischen rechtlichen Vorgaben

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit!