05.01.2022

Bundesratsinitiative zur Änderung des Bundesberggesetzes und der UVP-Verordnung

BVEG Stellungnahme: Bundesratsinitiative zur Änderung des Bundesberggesetzes und der UVP-Verordnung.

Positionen & Stellungnahmen

© tsyhun/Shutterstock.com

Das Land Niedersachsen sieht auf Basis eines dahingehenden Entschließungsantrages des Landesparlaments von Dezember 2019 die Notwendigkeit, Anpassungen des BBergG – und in einem Parallelvorgang 423/20 auch zur UVP-V Bergbau – zu erwirken. Es begründet seinen Gesetzesantrag allgemein wie folgt: „Durch eine stärkere Öffentlichkeitsbeteiligung und Fokussierung auf die unterschiedlichen Interessen-lagen könnte eine größere Akzeptanz hinsichtlich der Vorhaben und damit letztlich auch deren reibungslosere Durchführung

erreicht werden“ (S. 2 d.E.).

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen werden diesem Anspruch jedoch nicht gerecht. Die Vorschläge sind in Teilen verfassungsrechtlich bedenklich und nicht geeignet, die Akzeptanz bei Kritikern der Erdgas- und Erdölförderung gegenüber den Projekten zu steigern.

Letztlich würden hier isoliert für die Erdöl- und Erdgasförderindustrie Sonderregelungen getroffen, ohne dass dafür eine relevante Regelungsnotwendigkeit besteht.
Daher regen wir an, den Antrag abzulehnen.

1. Anpassung von § 15 (2) BBergG

Einbeziehung der Öffentlichkeit (nach § 25 Abs.3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) vor Erteilung von Erlaubnissen oder Bewilligungen für Erdgas- und Erdöl-Aufsuchung bzw. Gewinnung

a) Die Änderung wäre gesetzlich inkompatibel mit dem Verfahren zur Erlaubniserteilung, das für den Antrag gerade keine Öffentlichkeit vorsieht. Hintergrund ist, dass das geltende Bergrecht bei konkurrierenden Erlaubnisanträgen dem qualitativ überlegeneren Antrag Vorrang einräumt (§ 14 Abs. 2 BBergG). Eine Offenlegung des Antrags durch die Öffentlichkeitsbeteiligung würde einem Mitbewerber daher einen ungerechtfertigten Vorteil verschaffen.
b) Die Regelung ist überdies unnötig, da die Erlaubnis noch keine unmittelbaren Bohr- oder Förderaktivitäten zulässt. Dafür sind separate Betriebsplanverfahren und zum Teil wasserrechtliche Verfahren erforderlich. Öffentliche Interessen, wie z.B. Belange des Naturschutz- und Wasserrechts, sind darin standardmäßig zu berücksichtigen. Außerdem sei erwähnt, dass es für unsere Industrie inzwischen zur gängigen Praxis im Vorfeld eines jeden öffentlichkeitsrelevanten Vorhabens gehört, von den Möglichkeiten zur sog. frühen Öffentlichkeitsbeteiligung Gebrauch zu machen.
c) Die Regelung solll ausschließlich für die Aufsuchung bzw. Gewinnung von Erdgas und Erdöl gelten. Diese Sonderregelung gegenüber anderen von § 15 BBergG erfassten Rohstoffen ist nicht begründet und verfassungswidrig.

2. Anpassung von § 40 (1) BBergG

Verschärfung der Regelungen zur Ersetzung der Zustimmung bei der Streitentscheidung durch die zuständige Behörde, jetzt nur aus „überwiegendem“ öffentlichem Interesse. Eigentum ist ein hohes Gut, das eines besonderen Schutzes bedarf. Daher muss auch jetzt schon ein öffentliches Interesse an der Ersetzung der Zustimmung vorliegen. Bei Aktivitäten „unter Gebäuden, auf Betriebsgrundstücken, in Gärten oder eingefriedeten Hofräumen“ ist darüber hinaus nach geltender Rechtslage ein überwiegendes öffentliches Interesse erforderlich, also eine Abwägung, ob die für die Aufsuchung sprechenden Gemeinwohlbelange größeres Gewicht haben als das Interesse des Grundeigentümers an der Vermeidung der Beeinträchtigung. Diese bisherige Abgrenzung ist gut nachvollziehbar und hatte eine klare Lenkungswirkung für die rohstoffaufsuchenden Unternehmen. Die höheren Anforderungen knüpfen an die besondere Rechtsgutsbetroffenheit an. Der Zusatz „überwiegend“ soll demgegenüber die Anforderungen ohne Bezugnahme auf ein zu schützendes Rechtsgut erhöhen und die Anforderungen an die Ersetzung der Zustimmung nur für alle Öl- und Gasbohrungen verschärfen. Hierfür ist weder Bedarf noch Begründung erkennbar. Schließlich fehlt eine Rechtfertigung für die abweichende Behandlung von Erdöl und Erdgas gegenüber anderen Rohstoffen, für die die Neuregelung nicht gelten würde. Es würde eine

verfassungswidrige Ungleichbehandlung entstehen.

3. Anpassung von § 11 Nr. 10 BBergG:

Hervorhebung des Gewässerschutzes als vorrangiges öffentliches Interesse bei der Versagung von Erlaubnissen und Bewilligungen

Der Schutz des Wassers ist für die Gesellschaft und unsere Industrie von besonderem Interesse. Bereits nach geltendem Recht hat die Rohstoffförderung keinen automatischen Vorrang, sondern das Interesse an Gewinnung und Aufsuchung muss mit dem Schutz konkreter Schutzgüter, z.B. Gewässerschutz, abgewogen werden. Dies wird bereits jetzt durch § 11 Nr. 10 BBergG berücksichtigt und ist auch in der aktuellen Behördenpraxis der Fall. Ein Grund für die Änderung ist daher nicht erkennbar. Die materielle Rechtslage würde sich durch diese Regelung nicht ändern. Man müsste eher Sorgen ha-ben, dass die Betonung des Gewässerschutzes andere schützenswerte Güter in ihrer Relevanz verdrängt.

B. Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau)

(BR-Drucksache 423/20 vom 05.08.2020, im Folgenden: Entwurf)

Das Land Niedersachsen sieht auf Basis eines dahingehenden Entschließungsantrages des Landesparlaments von Dezember 2019 die Notwendigkeit, Anpassungen zur UVP-V Bergbau – und in einem Paral-lelvorgang 422/20 auch zum des BBergG – zu erwirken. Es begründet seinen Verordnungsantrag allgemein wie folgt: „Die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen für Vorhaben, die im Zusammenhang mit der Erdöl- und Erdgasförderung stehen, könnte zu einer größeren Akzeptanz dieser Vorhaben führen und damit letztlich auch zu deren reibungsloseren Umsetzung beitragen.“ (S. 2 d.E.)

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen werden diesem Anspruch jedoch nicht gerecht. Die Vorschläge sind im System der Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) für bergrechtliche Vorhaben überflüssig, und sie erreichen nicht das Ziel, die allgemeine Akzeptanz vereinzelter Gegner der Erdgas- und Erdölförderung gegenüber den Projekten zu steigern. Die generelle Einführung einer UVP für alle Erdöl- und Erdgasbohrungen bildet im Übrigen nicht die Risikolage für unterschiedliche Bohrungen (Teufe der Bohrung/Mengengrenzen) ab, für die bislang eine ausdifferenzierte und risikobasierte gesetzliche Lö-sung vorliegt, die auch den europarechtlichen Anforderungen entspricht. Ebenfalls bleibt unbegründet und daher verfassungsrechtlich mehr als kritisch, warum für Erdöl- und Erdgasbohrungen im Wege von Sonderregelungen generell UVP durchgeführt werden sollen.

Daher regen wir an, den Antrag abzulehnen.

Änderung des § 1 Nr. 2 UVP-V Bergbau:

1. Die UVP-V Bergbau wurde 2016 nach umfangreicher Debatte als Teil eines größeren Gesetzes- und Verordnungspaketes beschlossen. Seitdem ist für jede Öl- und Gasbohrung ab 1000 m Teufe sowie für jedes Gewinnungsvorhaben mindestens eine UVP-Vorprüfung vorgesehen. Im Rahmen der UVP-Vorprüfung wird anhand eines gesetzlichen Kriterienkataloges festgestellt, ob das Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann, z.B. weil das Vorhaben in einem besonders schützenswerten Gebiet geplant ist. Die zuständige Behörde hat dann eine UVP durchzuführen. Die damaligen Neuregelungen wurden für nachhaltig und angemessen befunden, insbesondere mit Blick auf Bevölkerung und Umwelt. So ging der Verordnungsgeber z.B. damals davon aus, dass „in der Regel […] bei Aufsuchungsbohrungen aufgrund ihres geringen Umfangs und

ihrer begrenzten zeitlichen Dauer keine relevanten nachteiligen Umweltauswirkungen zu erwarten sein [werden]“ (BR-Drs. 144/15, S. 16). Es ist kein neuer Regelungsbedarf erkennbar, noch dazu ausschließlich für die Erdgas- und Erdölindustrie und für jedwede Bohrung jenseits von 100 Metern.

2. Die Durchführung einer UVP dient ihrem Zweck nach nicht der Akzeptanzsteigerung, wenngleich sie heute vielfach als Teilhabeinstrument angesehen wird. Im Rahmen der UVP werden die möglichen Umweltauswirkungen des geplanten Vorhabens ermittelt und bewertet. Die so gewonnenen Erkenntnisse fließen dann in die Entscheidungsfindung über die Zulässigkeit des Vorhabens ein. Die UVP dient damit primär dem Erkenntnisgewinn der Behörde. Dieses wird bereits dadurch deutlich, dass die UVP als unselbständiger Teil eines Trägerverfahrens (z.B. Planfeststellung) durchzuführen ist. Erst das eigentliche Trägerverfahren sieht dann z.B. eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor.

3. Die pauschale Forderung, bei jeder Bohrung eine solche Prüfung verpflichtend zu machen, wird auch nicht etwa durch das europäische UVP-Recht vorgegeben. Ganz im Gegenteil ist darin ein nach der Größenordnung des Projekts differenzierendes Konzept ausdrücklich vorgesehen (siehe Erwägungsgründe 10, 11 sowie Art. 4 Richtlinie 2011/92/EU, zul. geändert durch Richtlinie 2014/52/EU). Mit anderen Worten ist hier gerade nicht verlangt, dass pauschal für jedes Vorhaben eine volle UVP durchgeführt wird. Auch durch die einschlägigen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes zur UVP-Pflichtigkeit von Bohrungen erkennen ein nach Schwellenwerten und anderen Kriterien differenzierendes Regelungssystem ausdrücklich an (vgl. nur EuGH Straßwalchen, Ur-teil vom 11.2.2015, Rs. C-531/13, Rn. 19 ff.).

4. Schließlich würde die gesetzliche Anordnung, für jede Öl- oder Gasbohrung eine UVP durchzuführen, eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber anderen Bohrungen mit vergleichbarer Risikostruktur darstellen.

Hannover, 18.09.2020

Quelle:
https://www.bveg.de/der-verband/positionen-stellungnahmen/bundesratsinitiative-zur-aenderung-des-bundesberggesetzes-und-der-uvp-verordnung/
Stand: 05.01.2022