

Directorate-General for Environment
European Commission
1049 Bruxelles/Brussel
Belgium

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
im Bayerischen Landtag

Maximilianeum, 81627 München
T 089 4126-2493,-2728

info@gruene-fraktion-bayern.de
www.gruene-fraktion-bayern.de

München, den 12.08.2025

Beschwerde der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bayerischen Landtag gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung der Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011 durch den Freistaat Bayern als Staatsglied der Bundesrepublik Deutschland

I. Sachverhalt/Problem

1. Am 18.02.2025 hat die Bayerische Staatsregierung den Entwurf für ein Drittes Modernisierungsgesetz beschlossen¹. Wie bereits im Ersten und Zweiten Modernisierungsgesetz verfolgt die Staatsregierung auch mit diesem Gesetz das Ziel der Entbürokratisierung und Verfahrensbeschleunigung und beabsichtigt hierfür u.a., dass die Schwellenwerte und Kriterien für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei der Genehmigung von Seilbahnen und Skiliften nach dem Bayerischen Eisenbahn- und Seilbahngesetz (BayEBG), der naturschutzrechtlichen Erlaubnispflicht für Skipisten nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz (BayNatSchG) sowie der wasserrechtlichen Genehmigung der Errichtung und des Betriebs von Beschneiungsanlagen nach dem Bayerischen Wassergesetz (BayWG) angehoben werden. Im Einzelnen ist vorgesehen, für den Bau von Beschneiungsanlagen die Grenze für eine UVP-Pflicht von 15 Hektar auf 20 Hektar zu erhöhen, in Schutzgebieten von 7,5 Hektar auf 10 Hektar. Für Skipisten soll die Grenze von 10 auf 20 Hektar erhöht werden, in Schutzgebieten von 5 auf 10 Hektar. Auch beim Bau von Seilbahnen sollen die Voraussetzungen für eine UVP-Pflicht gelockert werden. Bisher galt diese bei Erreichen einer bestimmten Beförderungskapazität oder bei einer bestimmten Luftlinienlänge zwischen Tal- und Bergstation. Künftig müssen für die UVP-Pflicht beide Bedingungen erfüllt sein, außerdem soll die Luftlinie von 1.000 (Schlepplifte) bzw. 2.500 m (übrige Seilbahnen) auf pauschal 3.000 m verlängert werden (vgl. §§ 9 bis 11 des Gesetzentwurfs).

2. Die Bayerische Staatsregierung hat zu dem Gesetzentwurf eine Verbandsanhörung durchgeführt.² Trotz zahlreicher kritischer Stellungnahmen, wonach mögliche Umweltauswirkungen von Skipisten, Beschneiungsanlagen und Seilbahnen durch die Anhebung der Schwellenwerte zukünftig bei deutlich weniger Projekten geprüft werde, wurde der Gesetzentwurf unverändert am 29.04.2025 in den Bayerischen Landtag eingebracht.³
3. Am 13.05.2025 wurde der Gesetzentwurf in Erster Lesung beraten⁴ und zur weiteren Beratung in den Ausschuss für Umwelt und Verbraucherschutz als federführenden Ausschuss überwiesen.
4. Am 04.06.2025 beantragten die Abgeordneten Katharina, Schulze, Johannes Becher, Christian Hierneis und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) in einem Änderungsantrag, die §§ 9 bis 11 des Gesetzentwurfs aufzuheben.⁵
5. Am 26.06.2025 wurde der Gesetzentwurf im federführenden Ausschuss für Umwelt und Verbraucherschutz beraten. Der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen hat den Gesetzentwurf am 17.07.25 mitberaten. Ebenfalls am 17.07.25 wurde er im Ausschuss für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration endberaten.⁶
6. Am 23.07.25 fand die Zweite Lesung des Gesetzentwurfs statt. Ein Geschäftsordnungsantrag der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD auf Absetzung des Tagesordnungspunktes wegen erheblicher Bedenken an der Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit den europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2011/92/EU wurde von den Fraktionen CSU, FREIE WÄHLER und AfD abgelehnt. Nach Durchführung der Zweiten Lesung wurde dem Gesetzentwurf mit den Stimmen der CSU, der FREIEN WÄHLER und der AfD zugestimmt, bei Gegenstimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD.⁷
7. Am 01.08.2025 ist der Gesetzentwurf in Kraft getreten.⁸

II. Verstoß gegen EU-Recht

Die durch das Dritte Modernisierungsgesetz vorgenommene Anhebung der Schwellenwerte für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung wirft erhebliche rechtliche Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011 (im Folgenden UVP-RL) auf. Wir verweisen diesbezüglich auf ein Rechtsgutachten von Dr. Stefan Balla, Prof. Joachim Hartlik, Prof. Gesa Geissler, Prof. Maria Hanusch der Deutschen UVP-Gesellschaft, auf das sich diese Beschwerde auszugsweise bezieht (vgl. Gutachten in der Anlage).

Gegenstand der UVP-RL ist die Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben (Art. 1 Abs. 1 der UVP-RL). Dabei wird unterschieden zwischen Projekten, bei denen zwingend eine UVP durchzuführen ist (sog. Anhang-I-Projekte) und Projekten, bei denen die Mitgliedstaaten für jede Projektart die Entscheidung über die UVP-pflichtigkeit nach Art. 4 Abs. 2 der UVP-RL zu treffen haben (sog. Anhang II-Projekte).

Bei den vom 3. Modernisierungsgesetz umfassten Projekten handelt es sich um Projekte nach Nr. 12a) des Anhangs II UVP-RL. In Deutschland erfolgte die Umsetzung der UVP-RL bezüglich dieser Projekte nach der Gesetzgebungskompetenzverteilung zwischen Bund und Länder durch Gesetze der Bundesländer, in Bayern durch das Bayerische UVP-Richtlinie Umsetzungsgesetz (BayUVPRLUG) vom 27.12.1999 (GVBl S. 532). Ausweislich der Gesetzesbegründung zum BayUVPRLUG hat sich Bayern bei der Umsetzung der Richtlinie auf das „nach der UVP-Richtlinie zwingend Gebotene“ beschränkt und verfolgte bereits damals – so wie auch jetzt im Dritten Modernisierungsgesetz – das Ziel der „Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung“.⁹

Nach unserer Auffassung überschreitet die nun vorgenommene Anhebung der Schwellenwerte den Bewertungsspielraum der Mitgliedstaaten zur Festlegung von Schwellenwerten nach der UVP-RL.

Der Bewertungsspielraum der Mitgliedstaaten bei Vorhaben nach Anhang II der UVP-RL ist nicht grenzenlos. Vielmehr müssen die UVP-Schwellenwerte und Kriterien nach ständiger Rechtsprechung des EuGH so festgelegt werden, dass Vorhaben, die nach den Auswahlkriterien des Anhangs III der UVP-Richtlinie mit erheblichen Umweltauswirkungen verbunden sein können, tatsächlich erfasst und einer UVP unterzogen werden¹⁰.

Dieser Bewertungsspielraum ist eindeutig überschritten, wenn die Kriterien und/oder Schwellenwerte so festgelegt sind, dass in der Praxis die Mehrheit aller Projekte einer bestimmten Art von vornherein von der Pflicht zur UVP ausgenommen wären¹¹.

Genau dieser Fall trifft offensichtlich auf die §§ 9 bis 11 des Dritten Modernisierungsgesetzes zu. Die Staatsregierung stellt vorrangig auf die Größe der Projekte ab. Der Standort der Projekte und die ökologische Empfindlichkeit der geografischen Räume, die durch das Projekt möglicherweise beeinträchtigt werden, wird unterhalb der Schwellenwerte nicht betrachtet. Mit der Anhebung der Schwellenwerte würde ein Großteil der in Bayern genehmigten Skipisten, Beschneiungsanlagen und Skilifte von der UVP-Pflicht entbunden werden.

Nach Auskunft des Deutschen Alpenvereins erfüllen zukünftig nur noch 6 Seilbahnen den Schwellenwert von über 3000 m, so dass es bei einem Großteil der Seilbahnen keiner UVP mehr bedürfte.¹²

Hinsichtlich der künstlichen Beschneigung war der Landesgesetzgeber bei den ursprünglichen Schwellenwerten davon ausgegangen, dass auf Grundlage der vorliegenden Statistiken über in Bayern errichtete Beschneiungsanlagen nur in etwa 10% der Genehmigungsverfahren eine UVP durchzuführen sei.¹³ Aufgrund der Entwicklung in den letzten 20 Jahren und der entsprechenden Vergrößerung der Beschneiungsflächen meint der Landesgesetzgeber nun, dass eine Anhebung der Schwellenwerte vertretbar sei.¹⁴ Es ist davon auszugehen, dass bei zunehmender Erweiterung bestehender Beschneiungsflächen und einer Vergrößerung von Beschneiungsflächen in einem Skigebiet aufgrund von Vorbelastungen die Umweltrelevanz entsprechender Projekte eher zu- als abnimmt. Entsprechendes gilt für die Erweiterung von Skipisten oder Liftanlagen¹⁵.

Weder im Gesetzentwurf zum Dritten Modernisierungsgesetz noch in der Beratung dieses Entwurfs wurde von der Bayerischen Staatsregierung auf die Umweltrelevanz derartiger Vorhaben abgestellt, obwohl Projekte des Skitourismus in sensiblen Gebirgsregionen unstreitig mit negativen Folgen für die Umwelt verbunden sein können.¹⁶

Wie die Bayerische Staatsregierung selbst in einer Antwort vom 30.06.2023 auf eine Schriftliche Anfrage ausgeführt hat, hat die künstliche Beschneigung u.a. folgende Auswirkung auf die Umwelt:

- Künstlich beschneite Skipisten haben für die umgebende Natur die größte Wirkung durch die Verlängerung des Skibetriebs, z. T. bis in die beginnende Vegetationsperiode hinein.
- Der vorwiegend während der Dämmerung und nachts laufende Betrieb von Schneekanonen und Fahrzeugen zur Pistenpräparierung erzeugt Lärm, dem viele Tiere ausweichen.
- Die für die Erzeugung von Kunstschnee notwendigen Speicherteiche können für aquatisch lebende Arten zusätzlichen Lebensraum bieten (z. B. Wasserpflanzen, Libellen, Amphibien), jedoch gehen von den damit verbundenen technischen Einrichtungen (z. B. Leitungsschächte) auch Gefahren für Tiere aus.
- Bei Skibetrieb auf dünner Schneedecke kann zusätzlich aufgebrachtener Kunstschnee einen Beitrag zum Schutz der Vegetation vor mechanischen Beschädigungen leisten.
- Da das für eine künstliche Beschneigung verwendete Wasser aus Oberflächengewässern entnommen wird, enthält Kunstschnee gegenüber normalem Niederschlag deutlich mehr Nährstoffe und führt je nach Wasserqualität und Schneehöhe zu einer Änderung der Vegetation.
- Auf Pisten mit Kunstschnee kann der zusätzliche Wasserabfluss im Frühling sehr groß sein. Angrenzende Bereiche können dadurch vernässen.¹⁷

Dessen ungeachtet sollen die Schwellenwerte für die UVP in signifikantem Umfang heraufgesetzt werden, d.h. letztlich soll die Durchführung solcher Projekte umweltverfahrensrechtlich erleichtert werden, indem die UVP-Pflicht eingeschränkt wird. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird aber nicht konkret erläutert, dass diese Verfahrenserleichterungen im Lichte der UVP-RL unschädlich sind, weil es unterhalb der neuen Werte keine Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen gäbe. Im Vordergrund stehen vielmehr Argumente wie Bürokratieabbau und Verfahrensvereinfachung. Unbestreitbar sind auch dies politisch wichtige und unterstützenswerte Ziele, jedoch sind es keine Gesichtspunkte, die es nach der UVP-RL und der ständigen Rechtsprechung des EuGH gestatten würden, bei Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen regelmäßig von einer UVP abzusehen.¹⁸

Hinsichtlich der weiteren Aspekte, insbesondere zum Vergleich mit der Rechtslage in Österreich, verweisen wir vollumfänglich auf das Gutachten von Dr. Stefan Balla, Prof. Joachim Hartlik, Prof. Gesa Geissler, Prof. Maria Hanusch (vgl. Anlage):

- Die Anhebung der Schwellenwerte in Bayern wird in der öffentlichen Diskussion und in der Begründung zum Gesetzentwurf auch damit gerechtfertigt, dass sich entsprechende Schwellenwerte auch im Österreichischen UVP-Recht fänden. Diese Argumentation erscheint nur auf den ersten Blick schlüssig. Auf den zweiten Blick ist jedoch in Frage zu stellen, ob die österreichischen Regelungen tatsächlich 1:1 auf die bayerischen Verhältnisse übertragbar sind. Dies ist aus mehreren Gründen zu verneinen.¹⁹

Zunächst ist festzuhalten, dass die Bergkörper und Hanglagen und damit auch die Skigebiete in Österreich in vielen Fällen bedeutend größer bzw. länger als diejenigen der bedeutend kleinteiligeren und niedrigeren bayerischen Alpen sind. Zudem ist fraglich, ob die österreichischen Schwellenwerte selbst für die österreichischen naturräumlichen Verhältnisse angemessene Größendimensionen aufweisen, denn Österreich ist kürzlich erst wegen zu hoher Schwellenwerte von der EU zur Änderung ihres UVP-Gesetzes aufgefordert worden (Urteil des EuGH vom 25.05.2023, Rechtssache C-575/21). Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die UVP in Österreich deutlich aufwändiger geregelt und durchzuführen ist als in Deutschland. UVP-Verfahren in Österreich sind autonome Verfahren und bestehen aus zahlreichen schutzgutbezogenen zusätzlichen Gutachten, entsprechend vielen Gutachtern und behördlichen Sachverständigen. Das österreichische UVP-Gesetz räumt dem UVP-Ergebnis eine eigenständige materiell-rechtliche Bedeutung für die Zulassungsentscheidung ein. In Deutschland ist die UVP lediglich ein integrierter Bestandteil des ohnehin durchzuführenden Zulassungsverfahrens und hat keine eigenständige materiell-rechtliche Durchsetzungskraft.

Die Anhebung der UVP-Schwellenwerte in Bayern mit dem Vergleich zu Österreich zu rechtfertigen, ist daher wenig überzeugend.

- Der Vollständigkeit halber sei auch darauf hingewiesen, dass schon in den bestehenden Regelungen zur UVP-Pflicht von Seilbahnen und Skiliften nach dem Bayerischen Eisenbahn- und Seilbahngesetz (BayEBG), von Skipisten nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz (BayNatSchG) und Beschneiungsanlagen nach dem Bayerischen Wassergesetz (BayWG) Schwachstellen im Hinblick auf die EU-Rechtskonformität bestehen. In allen drei Gesetzen

werden die Kumulationsregelungen für Änderungs- und Erweiterungsvorhaben auf denjenigen Teil der Bestandsanlage beschränkt, der nicht älter als zwei Jahre ist. Alle früher in Betrieb gegangenen Anlagenteile dürfen vernachlässigt werden, obwohl auch diese Anlagenteile erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können und sich maßgeblich auf die Vorbelastung des betroffenen Bergraumes auswirken. Da Erweiterungs- und Änderungsvorhaben bei diesem Projekttyp durchaus häufig auftreten, wird hier die Möglichkeit eröffnet, durch leicht zeitversetzte Realisierung von Großprojekten die UVP-Pflicht gezielt zu umgehen. Genau diese Art der Salamitaktik ist jedoch nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nicht richtlinienkonform. Bereits mit dem Irland-Urteil aus dem Jahr 1999 wurde klargestellt, dass Vorhaben, die erweitert oder geändert werden, in ihren Auswirkungen kumulierend zu betrachten sind, wenn sie sich im gleichen Wirkraum befinden (Rechtssache C-392/96) wie bereits bestehende Eingriffe derselben Art. Denn die verschiedenen Einzelvorhaben, die zwar für sich genommen festgesetzte Schwellenwerte nicht überschreiten, können zusammen dennoch erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben.

An diese eindeutige Vorgabe auf EU-Ebene hält sich auch der Bundesgesetzgeber, denn er hat das Merkmal der Gleichzeitigkeit aus seinen Kumulationsregelungen im UVPG schon im Jahr 2017 gestrichen und schließt aktuell nur denjenigen Bestand aus einer kumulativen Betrachtung aus, der bereits vor Inkrafttreten der EU-Richtlinien zur UVP genehmigt war.

Auch vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, wenn gegen den Widerstand zahlreicher Umweltverbände die aktuellen Schwellenwerte für die UVP-Pflicht für touristische Großvorhaben in den bayerischen Alpen heraufsetzt und damit die Angriffsfläche für Klagen beim EuGH weiter vergrößert werden.

- Im Ergebnis hat die Rechtsänderung in Bayern zur Folge, dass zukünftig viele Wintertourismusprojekte im hoch sensiblen Alpenraum mit einem hohen Potenzial an erheblichen Umweltauswirkungen ohne Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und damit ohne ein formelles Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt werden können.
- Damit entfällt zukünftig für diese Projekte im Zulassungsverfahren ein öffentlicher Diskurs und eine umfassende Ermittlung und Bewertung möglicher Umweltfolgen. Die Chance, im Vorfeld der Zulassung kritische Punkte transparent zu diskutieren und zu klären wird vergeben. Die Möglichkeit, alle Optionen für Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen sowie Kompensation transparent und umfassend im Vorfeld der Zulassungsentscheidung zu prüfen und zu bewerten, wird eingeschränkt. Dies ist umso mehr zu kritisieren, da der fortschreitende Klimawandel schwer vorhersehbare Folgewirkungen für die alpinen Ökosysteme mit sich bringt und damit auch die Prognosen über die Auswirkungen von Eingriffen in die sensible Bergnatur immer unsicherer werden.²⁰

III. Informationen für die EU-Kommission

1. EU-Recht, gegen das nach unserer Auffassung verstoßen wird: Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:DE:PDF>
2. Einzelstaatliche Rechtsvorschriften, die nach unserer Auffassung gegen das EU-Recht verstoßen: Gesetzentwurf der Staatsregierung Drittes Modernisierungsgesetz Bayern (Drs. 19/6494):
https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP19/Drucksachen/Basisdrucksachen/000005500/0000005743.pdf
3. Bisherige Rechtslage in Bayern:
 - Art. 35 des Bayerischen Wassergesetzes (BayWG): <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayWG-35>
 - Art. 10 des Bayerischen Naturschutzgesetzes (BayNatSchG): <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayNatSchG-10>
 - Art. 13 des Bayerischen Eisenbahn- und Seilbahngesetzes BayESG: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayEBG-G3>
4. Kontakte mit nationalen Behörden
Gegen das Gesetz bestehen in Bayern selbst keine Klagemöglichkeiten. Erst im Falle eines konkreten Genehmigungsprojektes könnten anerkannte Umweltverbände oder betroffene Nachbarn den Verwaltungsrechtsweg bestreiten. In einem solchen Verfahren könnte eine Vorlage beim EuGH erfolgen.
5. Sonstiges – Beweismittel oder Unterlagen, die Ihre Beschwerde untermauern
 - Stellungnahmen der Verbände:
<https://www.bayern.landtag.de/webangebot3/views/vorgangsanzeige/vorgangsanzeige.xhtml?gegenstandid=160264>
 - Kurzgutachten der UVP-Gesellschaft (Anlage)



- IV. **Hinweis an die EU-Kommission:** Wir gestatten der Kommission, die personenbezogenen Daten, einschließlich der Beschwerde, offenzulegen, wenn sich die Kommission an die nationalen Behörden wenden, gegen die wir Beschwerde einlegen.



Johannes Becher

Erster stellv. Fraktionsvorsitzender

Das umstrittene Dritte Modernisierungsgesetz Bayern in UVP-Fragen mit hoher Wahrscheinlichkeit europarechtswidrig

Der Gesetzentwurf zum Dritten Modernisierungsgesetz Bayern (Drs. 19/6496) in seinen die UVP betreffenden Regelungsvorschlägen ist aus Expertensicht sehr kritisch zu bewerten, die Ziele der UVP-Richtlinie werden verfehlt und es wird offensichtlich gegen die Rechtsprechung des EuGH verstoßen.

Nach dem Entwurf sollen unter anderem die Schwellenwerte und Kriterien für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei der Genehmigung von Seilbahnen und Skiliften nach dem Bayerischen Eisenbahn- und Seilbahngesetz (BayEBG), bei der naturschutzrechtlichen Erlaubnispflicht für Skipisten nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz (BayNatSchG) sowie bei der wasserrechtlichen Genehmigung der Errichtung und des Betriebs von Beschneiungsanlagen nach dem Bayerischen Wassergesetz (BayWG) deutlich angehoben werden.

Im Einzelnen ist vorgesehen, für den Bau von Beschneiungsanlagen die Grenze für eine UVP-Pflicht von 15 Hektar auf 20 Hektar zu erhöhen, in Schutzgebieten von 7,5 Hektar auf 10 Hektar. Für Skipisten soll die Grenze von 10 auf 20 Hektar erhöht werden, in Schutzgebieten von 5 auf 10 Hektar. Auch beim Bau von Seilbahnen sollen die Voraussetzungen für eine UVP-Pflicht gelockert werden. Bisher galt diese bei Erreichen einer bestimmten Beförderungskapazität oder bei einer bestimmten Luftlinienlänge zwischen Tal- und Bergstation. Künftig müssen für die UVP-Pflicht beide Bedingungen erfüllt sein, außerdem soll die Luftlinie von 1.000 (Schlepplifte) bzw. 2.500 m (übrige Seilbahnen) auf pauschal 3.000 m verlängert werden.

Dies hätte zur Folge, dass zukünftig viele derartige Projekte im hoch sensiblen Alpenraum mit einem hohen Potenzial an erheblichen Umweltauswirkungen ohne Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und damit ohne ein formelles Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt werden können.

Damit entfällt zukünftig für diese Projekte im Zulassungsverfahren ein öffentlicher Diskurs und eine umfassende Ermittlung und Bewertung möglicher Umweltfolgen. Die Chance, im Vorfeld der Zulassung kritische Punkte transparent zu diskutieren und zu klären wird vergeben. Die Möglichkeit, alle Optionen für Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen sowie Kompensation transparent und umfassend im Vorfeld der Zulassungsentscheidung zu prüfen und zu bewerten, wird eingeschränkt. Dies ist umso mehr zu kritisieren, da der fortschreitende Klimawandel schwer vorhersehbare Folgewirkungen für die alpinen Ökosysteme mit sich bringt und damit auch die Prognosen über die Auswirkungen von Eingriffen in die sensible Bergnatur immer unsicherer werden.¹

Hinzu kommt, dass die vorgesehenen Gesetzesänderungen mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen EU-Recht verstoßen und damit im Falle einer Klage vor dem EuGH wieder aufgehoben werden müssten. Die Gesetzesänderung würde damit ihr Ziel, mehr Rechtssicherheit und Bürokratieabbau zu erreichen, vermutlich gar nicht erreichen, denn Vorhabenträger und Behörden werden eher verunsichert, wenn eine gesetzliche Grundlage in dem begründeten Verdacht steht, europarechtswidrig zu sein. Ein mögliches, beim EuGH eingereichtes

¹ Siehe dazu auch Roseo et al. 2025. Ski resorts threaten climate refugia for high-elevation biodiversity under current and future conditions in the Alps, *Biological Conservation*, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2024.110890>.

Klageverfahren würde zudem unkalkulierbare Verzögerungen bewirken und damit dem Ziel der Planungsbeschleunigung völlig zuwiderlaufen.

Für die fehlende EU-Rechtskonformität ist folgendes entscheidend. Die Mitgliedstaaten haben bei der Umsetzung der Regelungen zur UVP-Pflicht bei Vorhaben nach Anhang II der UVP-RL (dazu gehören auch die Vorhaben, die Gegenstand des bayerischen Gesetzentwurfs sind) grundsätzlich einen Bewertungsspielraum. Dieser ist aber nicht grenzenlos. Vielmehr müssen die UVP-Schwellenwerte und Kriterien nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH so festgelegt werden, dass Vorhaben, die nach den Auswahlkriterien des Anhangs III der UVP-Richtlinie mit **erheblichen Umweltauswirkungen** verbunden sein können, tatsächlich erfasst und einer UVP unterzogen werden (so z.B. das Urteil des EuGH vom 25.05.2023, Rechtssache C-575/21, Rn. 39). Nun ist der Maßstab der erheblichen Umweltauswirkungen relativ unbestimmt und eröffnet gerade deshalb auch den Mitgliedstaaten den angesprochenen Bewertungsspielraum. Dieser Bewertungsspielraum ist aber eindeutig überschritten, wenn die Kriterien und/oder Schwellenwerte so festgelegt sind, dass in der Praxis die Mehrheit aller Projekte einer bestimmten Art von vornherein von der Pflicht zur UVP ausgenommen wären. So hat es der EuGH in der bereits zitierten Entscheidung mit Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung ausgeführt.

Genau dieser Fall trifft offensichtlich auf die bayerischen Änderungsvorschläge zu. Mit der Anhebung der Schwellenwerte sollen ein Großteil, wenn nicht alle Vorhaben aus den Bereichen Skipisten, Beschneiungsanlagen und Skilifte von der UVP-Pflicht entbunden werden. Das Land Bayern führt selbst in seiner Begründung aus, dass der Gesetzgeber bei der ursprünglichen Einführung des Schwellenwerts für Beschneiungsanlagen davon ausgegangen sei, dass auf Grundlage der vorliegenden Statistiken über in Bayern errichtete Beschneiungsanlagen nur in etwa 10% der Genehmigungsverfahren eine UVP durchzuführen sei (Drs.14/994, S. 28) und aufgrund der Entwicklung in den letzten 20 Jahren und der entsprechenden Vergrößerung der Beschneiungsflächen eine Anhebung der Schwellenwerte vertretbar sei.

Mit keinem Wort wird auf die Umweltrelevanz derartiger Vorhaben abgestellt. Dabei ist es offensichtlich, dass Projekte des Skitourismus in den betroffenen sensiblen Gebirgsregionen mit negativen Folgen für die Umwelt verbunden sein können. Zudem ist davon auszugehen, dass bei zunehmender Erweiterung bestehender Beschneiungsflächen und einer Vergrößerung von Beschneiungsflächen in einem Skigebiet aufgrund von Vorbelastungen die Umweltrelevanz entsprechender Projekte eher zu- als abnimmt. Entsprechendes gilt für die Erweiterung von Skipisten oder Liftanlagen.

Dessen ungeachtet sollen die Schwellenwerte für die UVP in signifikantem Umfang heraufgesetzt werden, d.h. letztlich soll die Durchführung solcher Projekte umweltverfahrensrechtlich erleichtert werden, indem die UVP-Pflicht eingeschränkt wird. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird aber nicht konkret erläutert, dass diese Verfahrenserleichterungen im Lichte der UVP-RL unschädlich sind, weil es unterhalb der neuen Werte keine Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen gäbe. Im Vordergrund stehen vielmehr Argumente wie Bürokratieabbau und Verfahrensvereinfachung. Unbestreitbar sind auch dies politisch wichtige und unterstützenswerte Ziele, jedoch sind es keine Gesichtspunkte, die es nach der UVP-RL und der ständigen Rechtsprechung des EuGH gestatten würden, bei Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen regelmäßig von einer UVP abzusehen.

Die Anhebung der Schwellenwerte in Bayern wird in der öffentlichen Diskussion und auch in der Begründung zum Gesetzentwurf auch damit gerechtfertigt, dass sich entsprechende Schwellenwerte auch im Österreichischen UVP-Recht fänden. Diese Argumentation erscheint

nur auf den ersten Blick schlüssig. Auf den zweiten Blick ist jedoch in Frage zu stellen, ob die österreichischen Regelungen tatsächlich 1:1 auf die bayerischen Verhältnisse übertragbar sind. Dies ist aus mehreren Gründen zu verneinen.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Bergkörper und Hanglagen und damit auch die Skigebiete in Österreich in vielen Fällen bedeutend größer bzw. länger als diejenigen der bedeutend kleinteiligeren und niedrigeren bayerischen Alpen sind. Zudem ist fraglich, ob die österreichischen Schwellenwerte selbst für die österreichischen naturräumlichen Verhältnisse angemessene Größendimensionen aufweisen, denn Österreich ist kürzlich erst wegen zu hoher Schwellenwerte von der EU zur Änderung ihres UVP-Gesetzes aufgefordert worden (Urteil des EuGH vom 25.05.2023, Rechtssache C-575/21). Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die UVP in Österreich deutlich aufwändiger geregelt und durchzuführen ist als in Deutschland. UVP-Verfahren in Österreich sind autonome Verfahren und bestehen aus zahlreichen schutzgutbezogenen zusätzliche Gutachten, entsprechend vielen Gutachtern und behördlichen Sachverständigen. Das österreichische UVP-Gesetz räumt dem UVP-Ergebnis eine eigenständige materiell-rechtliche Bedeutung für die Zulassungsentscheidung ein. In Deutschland ist die UVP lediglich ein integrierter Bestandteil des ohnehin durchzuführenden Zulassungsverfahrens und hat keine eigenständige materiell-rechtliche Durchsetzungskraft.

Die Anhebung der UVP-Schwellenwerte in Bayern mit dem Vergleich zu Österreich zu rechtfertigen, ist daher wenig überzeugend und dürfte auch bei der EU-Kommission oder dem Europäischen Gerichtshof geringes Gewicht haben.

Der Vollständigkeit halber sei auch darauf hingewiesen, dass schon in den bestehenden Regelungen zur UVP-Pflicht von Seilbahnen und Skiliften nach dem Bayerischen Eisenbahn- und Seilbahngesetz (BayEBG), von Skipisten nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz (BayNatSchG) und Beschneiungsanlagen nach dem Bayerischen Wassergesetz (BayWG) Schwachstellen im Hinblick auf die EU-Rechtskonformität bestehen. In allen drei Gesetzen werden die Kumulationsregelungen für Änderungs- und Erweiterungsvorhaben auf denjenigen Teil der Bestandsanlage beschränkt, der nicht älter als zwei Jahre ist. Alle früher in Betrieb gegangenen Anlagenteile dürfen vernachlässigt werden, obwohl auch diese Anlagenteile erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können und sich maßgeblich auf die Vorbelastung des betroffenen Bergraumes auswirken. Da Erweiterungs- und Änderungsvorhaben bei diesem Projekttyp durchaus häufig auftreten, wird hier die Möglichkeit eröffnet, durch leicht zeitversetzte Realisierung von Großprojekten die UVP-Pflicht gezielt zu umgehen. Genau diese Art der Salami-Taktik ist jedoch nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nicht richtlinienkonform. Bereits mit dem Irland-Urteil aus dem Jahr 1999 wurde klargestellt, dass Vorhaben, die erweitert oder geändert werden, in ihren Auswirkungen kumulierend zu betrachten sind, wenn sie sich im gleichen Wirkraum befinden (Rechtssache C-392/96) wie bereits bestehende Eingriffe derselben Art. Denn die verschiedenen Einzelvorhaben, die zwar für sich genommen festgesetzte Schwellenwerte nicht überschreiten, können zusammen dennoch erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben.

An diese eindeutige Vorgabe auf EU-Ebene hält sich auch der Bundesgesetzgeber, denn er hat das Merkmal der Gleichzeitigkeit aus seinen Kumulationsregelungen im UVPG schon im Jahr 2017 gestrichen und schließt aktuell nur denjenigen Bestand aus einer kumulativen Betrachtung aus, der bereits vor Inkrafttreten der EU-Richtlinien zur UVP genehmigt war.

Auch vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, wenn gegen den Widerstand zahlreicher Umweltverbände die aktuellen Schwellenwerte für die UVP-Pflicht für touristische

Großvorhaben in den bayerischen Alpen heraufsetzt und damit die Angriffsfläche für Klagen beim EuGH weiter vergrößert werden.

Dr. Stefan Balla, Prof. Joachim Hartlik, Prof. Gesa Geissler, Prof. Marie Hanusch