

Die jüngste Novelle des Umweltrechtsbehelfsgesetzes

Sybille Müller



Am 2. Juni 2017 ist das novellierte Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) in Kraft getreten¹. Wie bereits im Rundschreiben 43 angekündigt, enthält diese Novelle wichtige Schritte auf dem Weg, den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten an das geltende Völker- und Unionsrecht anzupassen. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestand insbesondere im Hinblick auf die sog. „Präklusion“ von Einwendungen im gerichtlichen Verfahren und hinsichtlich des zu schlanken Anwendungsbereichs des UmwRG.

Anwendungsbereich

Bisher umfasste der Anwendungsbereich des UmwRG sämtliche Verwaltungsentscheidungen, die ein Vorhaben zulassen, für das möglicherweise eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen ist, im förmlichen Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz getroffene Genehmigungsentscheidungen, nachträgliche Anordnungen von Emissionsbegrenzungen, wasserrechtliche Erlaubnisse für Gewässerbenutzungen, die mit einem Vorhaben im Sinne der Industrieemissionsrichtlinie² verbunden sind, sowie Entscheidungen nach dem Umweltschadensgesetz. Dieser enge, nicht mit den völkerrechtlichen Vorgaben der Aarhus-Konvention in Einklang stehende, Anwendungsbereich ist durch die jüngste Novelle wesentlich erweitert worden. Klagegegenstände sind nun gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG auch Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen, für die Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann³. Hierunter fallen beispielsweise Bebauungspläne, Flächennutzungspläne, Landschaftspläne, Regionalpläne, bestimmte Luftreinhaltepläne oder wasserwirtschaftliche Maßnahmenpro-

gramme nach § 45h Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Nicht vom Anwendungsbereich erfasst sind allerdings Raumordnungspläne, die Flächen für die Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweisen⁴, sowie die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene⁵.

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG können jetzt auch sämtliche Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben beklagt werden, in deren Rahmen umweltrechtliche Vorschriften zur Anwendung kommen. Hierzu gehören beispielsweise im vereinfachten Verfahren erteilte immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, bergrechtliche Genehmigungen, Baugenehmigungen, Plangenehmigungen, Eingriffsgenehmigungen oder wasserrechtliche Zulassungsentscheidungen für Anlagen rund um oberirdische Gewässer. Der Anwendungsbereich ist an dieser Stelle unabhängig von einer möglichen UVP-Pflicht eröffnet. Sein Umfang ist an die Frage geknüpft, was ein Vorhaben im Sinne dieser Vorschrift ist. Da die Gesetzesbegründung den weiten Vorhabenbegriff des § 2 Abs. 4 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in Bezug nimmt⁶, nach dem ein Vorhaben auch in der Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme bestehen kann, ist der Anwendungsbereich an dieser Stelle umfangreicher eröffnet, als es auf den ersten Blick erscheint.

Auch Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen, die sich auf Entscheidungen gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1–5 UmwRG beziehen und umweltbezogene Rechtsvorschriften durchsetzen sollen, sind nun gem. § 1 Abs. 1 Nr. 6 UmwRG einer Umweltklage zugänglich. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die so genannte Untätigkeitsklage, durch die die Behörde verpflichtet werden kann, eine bestimmte Entscheidung zu treffen. So spricht auch die Gesetzesbegründung an dieser Stelle von



Ungeachtet des UVP-Erfordernis' ist die Erhebung einer Umweltklage nach UmwRG zur Überprüfung bergrechtlicher Entscheidungen möglich.

Rechtsbehelfen gegen eine Behörde, die zu einer Überwachung oder zu einer sonstigen aufsichtlichen Maßnahme veranlasst werden soll, damit ein umweltrechtskonformer Zustand sichergestellt bzw. sofern notwendig erreicht werden kann⁷. Dementsprechend könnten beispielsweise – bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen – eine nachträgliche Anordnung nach § 17 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) oder eine naturschutzrechtliche Ordnungsverfügung nach § 3 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) gerichtlich erzwungen werden.

Nicht vom neu gefassten Anwendungsbereich erfasst sind sämtliche Verwaltungsakte, die weder ein Vorhaben zulassen noch die vom Anwendungsbereich erfassten Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen beinhalten, also beispielsweise die Zulassung von umweltrelevanten Produkten. Hinsichtlich der Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen und von Ausnahmen oder Befreiungen vom gesetzlichen Biotopschutz oder vom Landschaftsschutz muss geprüft werden, ob hierdurch ein Vorhaben im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG zugelassen wird. Nur soweit das nicht der Fall ist, sind diese Entscheidungen

vom Anwendungsbereich ausgeschlossen. Ebenfalls nicht in den Anwendungsbereich fallen der Erlass untergesetzlicher Normen (z. B. Schutzgebietsverordnungen) sowie sogenannte Realakte, d. h. rein tatsächliches Behördenhandeln.

In zeitlicher Hinsicht ist der neue Anwendungsbereich des UmwRG gem. § 8 Abs. 2 UmwRG für Entscheidungen eröffnet, die am 2. Juni 2017 noch keine Bestandskraft erlangt haben, d. h. die zu diesem Zeitpunkt noch mit Rechtsbehelfen angreifbar waren, oder für Entscheidungen, die nach diesem Zeitpunkt ergangen sind oder hätten ergehen müssen.

Änderungen im Hinblick auf die Präklusion

Wir erinnern uns: Die in der Vergangenheit von klagenden Umweltvereinigungen gefürchtete sogenannte Präklusion von Einwendungen im gerichtlichen Verfahren hatte zur Folge, dass im Gerichtsverfahren nur solche Einwendungen Berücksichtigung fanden, die von der Vereinigung im Rahmen der jeweils geltenden Verfahrensfristen hinreichend detailliert vorgetragen worden waren. Hatte eine

Vereinigung also eine entsprechende Umweltklage erhoben und hatte sie in dem zugrundeliegenden Planverfahren Gelegenheit zur Äußerung gehabt, war sie im Klageverfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie im Planverfahren nicht oder nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht rechtzeitig geltend gemacht hatte, aber hätte geltend machen können.

Mit der jüngsten Novelle sind nun sowohl die bisher für alle Umweltklagen geltende Präklusionsvorschrift des § 2 Abs. 3 UmwRG als auch einige zuvor im Fach-, Verfahrens- und Prozessrecht geregelte Präklusionsvorschriften gestrichen bzw. geändert worden⁸. Die in § 73 Abs. 4 S. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) geregelte Präklusionsanordnung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren wurde nicht aufgehoben, allerdings wird nun in § 7 Abs. 4 UmwRG klargestellt, dass diese Vorschrift in den vom Anwendungsbereich des UmwRG erfassten Planfeststellungsverfahren, die der UVP-Richtlinie bzw. der IED-Richtlinie der EU unterliegen, keine Anwendung mehr findet.

An Präklusionsvorschriften findet sich mit dem neuen § 7 Abs. 3 UmwRG nur noch eine Präklusionsregelung für Klagen gegen SUP-pflichtige Pläne und Programme, die allerdings nicht für Klagen gegen Bebauungspläne gilt. Auch die bisher in § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG geregelte Zulässigkeitsvoraussetzung, sich für die Erhebung einer Umweltklage zuvor (überhaupt) in dem beklagten Verwaltungsverfahren beteiligt und zur Sache geäußert haben zu müssen, die in ihrer Wirkung einer Präklusion entspricht, gilt nach dem neuen UmwRG nur noch für SUP-pflichtige Pläne und Programme, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG.

Gänzlich neu ist § 5 UmwRG, der eine allgemein formulierte Missbrauchsklausel einführt, nach der Einwendungen, die erstmals im Klageverfahren erhoben werden, unberücksichtigt bleiben, wenn deren erstmalige Geltendmachung zu diesem Zeitpunkt missbräuchlich oder unredlich ist. Ob ein solches missbräuchliches Verhalten vorliegt, ist von den Gerichten zukünftig im Einzelfall

zu entscheiden. Die Gesetzesbegründung zieht missbräuchliches Verhalten in Betracht, wenn im Verwaltungsprozess Einwendungen erstmalig vorgebracht werden, die der Umweltvereinigung bereits im Verwaltungsverfahren bekannt waren und deren Nichtgeltendmachung im Verwaltungsverfahren mit Blick auf eine Planungsoptimierung im Sinne der Umwelt unvernünftig erscheint⁹. Gleichzeitig wird zumindest angedeutet, dass die Rolle der Vereinigungen als Sachwalter bzw. Quasi-Verwaltungshelfer im Hinblick auf Umweltbelange in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen kann¹⁰. Die Rechtsprechung zu dieser Vorschrift bleibt abzuwarten. Nach den engen Vorgaben des EuGH dürfte Sie (eigentlich) nur in eng begrenzten Ausnahmefällen Anwendung finden¹¹.

¹ Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europä- und völkerrechtliche Vorgaben, BGBl. I 2017, 1298 ff, 2. Juni 2017; Bekanntmachung der Neufassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 23. August 2017, BGBl. I 2017, 3290 ff, 4. September 2017.

² Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2010 über Industrieemissionen (IED-Richtlinie).

³ Vgl. Anlage 5 zum UVPG sowie landesrechtliche Vorschriften. Zur SUP-Pflicht im Bereich der Landschaftsplanung beachte insbesondere § 9 Abs. 2 LNatSchG: Keine SUP bei Landschaftsplanänderungen nach § 20 Abs. 1 und 2, wenn keine Anhaltspunkte für zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen bestehen; keine SUP bei Änderung durch bauleitplanerische Überplanung nach § 20 Abs. 3 und 4.

⁴ Vgl. § 48 S. 2 UVPG.

⁵ Vgl. § 53 Abs. 2 S. 2 UVPG.

⁶ BT-Drs.18/9526, S. 34.

⁷ BT-Drs.18/9526, S. 35.

⁸ Streichung von § 47 Abs. 2a VwGO sowie entsprechende Änderungen von § 3 Abs. 3 S. 2 BauGB und § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG.

⁹ BT-Drs.18/9526, S. 39 und 40.

¹⁰ Vgl. hierzu auch § 18 Abs. 1 S. 3 UVPG („Dabei sollen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen“).

¹¹ Vgl. mwN Schlacke, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905, 910.

