

Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09718

Bekanntgabe in der Sitzung des Umweltausschusses vom 07.11.2017

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Am 02.06.2017 trat das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben in Kraft.

Die deutschen Regelungen zum Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten für Umweltverbände und von Vorhaben betroffene Dritte standen bis dahin teilweise nicht im Einklang mit den Anforderungen des Übereinkommens der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention), der Richtlinie 2010/75/EU vom 24.11.2010 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IE-Richtlinie) und der Richtlinie 2011/92/EU vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie). Ziel der umfangreichsten und grundlegendsten Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes seit seinem Inkrafttreten im Dezember 2006 war es daher, die bestehenden Defizite auszuräumen und die Vorschriften an die europa- und völkerrechtlichen Vorgaben anzupassen.

In dieser Bekanntgabe werden die wesentlichen Neuerungen

- Erweiterung des Anwendungsbereichs
- Erweiterung der Rügebefugnis
- Abschaffung der materiellen Präklusion

vorgelegt.

1. Erweiterung des Anwendungsbereichs

Klagen gegen Verwaltungsakte sind nur zulässig, wenn der Kläger klagebefugt ist. Anders als der Adressat eines belastenden Verwaltungsaktes sind Dritte nicht ohne Weiteres gegen nicht unmittelbar an sie ergangene Entscheidungen klagebefugt. Soweit keine speziellere Regelung besteht, ist vielmehr nach § 42 Abs. 2 der Verwaltungsge-

richtsordnung nur klagebefugt, wer eine mögliche Verletzung in seinen Rechten geltend machen kann. In Abweichung von diesem Grundsatz haben anerkannte Umweltvereinigungen jedoch Klagerechte im Zusammenhang mit Entscheidungen, die im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz aufgeführt sind.

Ursprünglich fand das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz insoweit nur Anwendung auf Zulassungsentscheidungen über große Industrieanlagen und Infrastrukturvorhaben (UVP-pflichtige Vorhaben, bestimmte Anlagengenehmigungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und damit im Zusammenhang stehenden nachträglichen Anordnungen, wasserrechtliche Erlaubnisse sowie Planfeststellungsbeschlüsse für AbfalldPONEN).

Der Anwendungsbereich wird nunmehr erweitert auf Entscheidungen über die Annahme oder Änderung von Plänen und Programmen, wie z.B. Flächennutzungs- und Bauungspläne, Lärmaktionspläne, Luftreinhaltepläne und Abfallwirtschaftskonzepte, für die eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – UmwRG). Ausgenommen hiervon sind jedoch Pläne und Programme, über deren Annahme durch formelles Gesetz entschieden wird, wie z.B. der Bundesverkehrswegeplan.

Weiterhin werden nunmehr auch nicht UVP-pflichtige Anlagengenehmigungen, z.B. im vereinfachten Genehmigungsverfahren nach Bundes-Immissionsschutzgesetz, Teilgenehmigungen und Vorbescheide und alle weiteren unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften ergehenden Zulassungsentscheidungen in den Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes einbezogen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG).

Schließlich werden mit der Novellierung erstmals auch Verwaltungsakte über Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen zur Durchsetzung umweltbezogener Rechtsvorschriften bzw. deren Unterlassen erfasst (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG).

2. Erweiterung der Rügebefugnis

Bisher war die Rügebefugnis für Umweltvereinigungen generell auf Vorschriften beschränkt, die dem Umweltschutz dienen, so dass für sie z.B. Verstöße gegen bauordnungsrechtliche Bestimmungen nicht rügefähig waren. Diese Einschränkung entfällt künftig bei Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die eine Pflicht zur Durchführung einer UVP bestehen kann, Genehmigungen für Anlagen, die ein förmliches Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz zu durchlaufen haben und Erlaubnisse nach § 8 Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes für Gewässerbenutzungen, die mit einem Vorhaben im Sinne der

Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen verbunden sind, sowie gegen Planfeststellungsbeschlüsse gegen Deponien (Umkehrschluss aus § 2 Abs.1 Satz 2 UmwRG).

Für alle weiteren Vorhaben und Entscheidungen gilt hingegen für die Umweltvereinigungen weiterhin die Beschränkung des Prüfungsmaßstabs auf umweltbezogene Vorschriften.

3. Abschaffung der materiellen Präklusion

Die Streichung dieses althergebrachten deutschen Rechtsinstituts (vgl. § 2 Abs. 3 UmwRG alte Fassung) ist dem Urteil des EuGH vom 15.10.2015 in der Rechtssache C-137/14 geschuldet, der diese Vorschriften für nicht mit dem Grundsatz effektiven Rechtsschutzes vereinbar bewertete. Dies bedeutet, dass nunmehr auch Rügepunkte, die während des Genehmigungsverfahrens nicht als Einwendung geltend gemacht wurden, Gegenstand einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung werden können.

Eine Art Auffangfunktion kommt hier der neuen Missbrauchsklausel in § 5 UmwRG zu. Der EuGH hat in seinem v.g. Urteil missbräuchliches oder unredliches Verhalten im Rechtsbehelfsverfahren – allerdings ohne nähere Konkretisierung – als Ausnahme vom Verbot der Verwirkung von Einwendungen im gerichtlichen Verfahren zugelassen. Hierunter dürfte in erster Linie ein arglistiges Verschweigen von Einwendungen fallen, um sich im späteren Rechtsbehelfsverfahren vor Gericht einen Vorteil zu verschaffen. Der Nachweis der Arglist wird sich im konkreten Einzelfall jedoch schwierig gestalten.

4. Gesamtbewertung

Der Rechtsschutz im Umweltrecht erfährt in Deutschland in Umsetzung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine stetige Ausweitung. Inzwischen stehen weitreichende Überprüfungsmöglichkeiten von Entscheidungen mit Umweltbezug zur Verfügung. So positiv dies grundsätzlich zu bewerten ist, darf auf der anderen Seite nicht übersehen werden, dass diese Überprüfungsmöglichkeiten nicht nur für Umweltverbände gelten. Vielmehr können die erweiterten Klagerechte letztlich auch die Durchsetzung von Partikularinteressen etwa von Nachbarn ermöglichen, die die Verletzung des Umweltrechts lediglich als Vehikel nutzen. Vor diesem Hintergrund werden Vorhabenplanungen und Verwaltungsverfahren für Vorhabenträger und Behörden zunehmend aufwendiger.

Dass dies nicht nur eine theoretische Einschätzung ist, zeigt sich leider schon jetzt ganz konkret in der Praxis. Das Baureferat-Gartenbau hatte am Standort Hochäcker-

straße in Perlach eine Kompostieranlage für Gehölzschnitt, Laub und Friedhofsabfälle betrieben. Im Zuge der Entwicklung eines neuen Wohnquartiers mit rund 1.000 Wohneinheiten in der Hochäckerstraße wurde es aus immissionsschutzrechtlichen Gründen erforderlich, die Kompostieranlage zu verlagern. Die umfassende Überprüfung durch die beteiligten städtischen Dienststellen hat ergeben, dass für die Verlagerung ein Standort an der Fasangartenstraße südlich der Erweiterungsfläche des Neuen Südfriedhofs (südlich der S-Bahn) am geeignetsten ist. Die bauliche Ausführung wurde von Anfang an so geplant, dass in immissionsschutzfachlicher Hinsicht eine wesentliche Verbesserung zur früheren Situation eintritt. Es wurde ein förmliches Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt, in dem keinerlei Einwendungen gegen das Vorhaben erhoben wurden. 2013 wurde schließlich die Genehmigung für Errichtung und Betrieb der Anlage erteilt. Zwei Anwohner erhoben hiergegen Klage. Diese wurde in erster Instanz vom Bayerischen Verwaltungsgericht München abgewiesen, weil die Kläger entsprechend der bisherigen Rechtslage wegen des Nichterhebens von Einwendungen im vorangegangenen Genehmigungsverfahren in ihrem Vorbringen materiell präkludiert waren. Nach Wegfall des Rechtsinstituts der materiellen Präklusion muss nunmehr der Genehmigungsbescheid von 2013 in der zweiten Instanz vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof nachträglich einer umfassenden inhaltlichen Überprüfung unterzogen werden. Abgesehen von der hiermit verbundenen Ungewissheit über den weiteren Fortgang der Angelegenheit bindet dies beim Referat für Gesundheit und Umwelt erhebliche Personalkapazitäten.

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger, der zuständige Verwaltungsbeirat, Herr Stadtrat Jens Röver sowie die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Bekannt gegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

Stephanie Jacobs
Berufsmäßige Stadträtin

- III. Abdruck von I. mit II.
über das Direktorium HA II/V - Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB

- IV. Wv Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB
zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).