

Europäischer Gerichtshof

Mitgliedstaaten können »kleine Gebiete auf lokaler Ebene« von der SUP-Pflicht ausnehmen.

Art. 3 Abs. 3 SUP-RL

Die Gültigkeit von Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme wird durch die Bestimmungen des AEU-Vertrages und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nicht in Frage gestellt.

Die Richtlinie 2001/42 ist dahin auszulegen, dass der Begriff »kleine Gebiete auf lokaler Ebene« in diesem Abs. 3 anhand der Fläche des betreffenden Gebiets zu definieren ist, wobei folgende Voraussetzungen erfüllt sein müssen:

Der Plan oder das Programm ist von einer lokalen Behörde im Gegensatz zu einer regionalen oder nationalen Behörde ausgearbeitet und/oder erlassen worden, und das fragliche Gebiet innerhalb des räumlichen Zuständigkeitsgebiets der lokalen Behörde weist im Verhältnis zu diesem Zuständigkeitsgebiet nur eine geringe Größe auf.

EuGH, Urte. v. 21.12.2016 – C-444/15 – Associazione Italia Nostra Onlus – Lagune von Venedig

[...]

[20] Das Unternehmen Ca' Roman [...] plant, 84 Wohneinheiten in 42 Gebäuden, die zu fünf Gebäudegruppen zusammengefasst sind, auf einer Gesamtfläche von 29.195 m² zu errichten. [...].

[32] Der italienische Gesetzgeber habe – so das vorliegende Gericht – [...] auf eine Definition des Begriffs »kleine Gebiete auf lokaler Ebene« verzichtet, und die innerstaatliche Rechtsprechung stelle insbesondere auf folgende Gesichtspunkte ab, nämlich bei Projekten zur Entwicklung städtischer Gebiete – neue Gebiete oder Gebiets Erweiterungen – darauf, ob die Fläche nicht größer als 40 ha sei, und bei Projekten zur Sanierung oder Entwicklung städtischer Gebiete innerhalb bereits bestehender Stadtgebiete darauf, ob die Fläche nicht größer als 10 ha sei. Diese rein quantitativen Gesichtspunkte bedeuteten sehr hohe Schwellenwerte, was im Hinblick auf die Richtlinie 2001/42 problematisch erscheine. [...].

[65] Mit seiner zweiten und dritten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 3 Abs. 3 in Verbindung mit dem zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/42 dahin auszulegen ist, dass der Begriff »kleine Gebiete auf lokaler Ebene« in diesem Abs. in einer Weise definiert werden darf, die allein auf die Fläche des betreffenden Gebiets abstellt.

[66] Was den Begriff »kleine Gebiete auf lokaler Ebene« i.S.v. Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2001/42 angeht, so folgt aus den Erfordernissen sowohl der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts als auch des Gleichheitssatzes, dass die Begriffe einer Vorschrift des Unionsrechts, die für die Ermitt-

lung ihres Sinns und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen, die unter Berücksichtigung des Kontextes der Vorschrift und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels gefunden werden muss (vgl. insbesondere Urte. v. 18.01.1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, Rdnr. 11, und vom 13.10.2016, Mikołajczyk, C-294/15, EU:C:2016:772, Rdnr. 44).

[67] Da Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2001/42 für die Ermittlung des Sinns und der Bedeutung des Begriffs »kleine Gebiete auf lokaler Ebene« nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, sind der Sinn und die Bedeutung dieses Begriffs anhand des Kontextes dieser Vorschrift und des mit der Richtlinie verfolgten Ziels zu ermitteln.

[68] Insoweit ist zu beachten, dass nach dem Wortlaut dieser Bestimmung ein Plan oder Programm zwei kumulative Voraussetzungen erfüllen muss. Zum einen muss der Plan oder das Programm die Nutzung eines »kleinen Gebiets« festlegen, und zum anderen muss sich dieses Gebiet auf »lokaler Ebene« befinden.

[69] Zum Begriff der »lokalen Ebene« ist festzustellen, dass er auch in Art. 2 Buchst. a) erster Gedankenstrich der Richtlinie 2001/42 verwendet wird. Nach dieser Bestimmung bezeichnet der Ausdruck »Pläne und Programme« im Sinne der Richtlinie Pläne und Programme sowie deren Änderungen, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen.

[70] Wie die Generalanwältin in Nr. 56 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, folgt aus der gleichlautenden Formulierung in Art. 2 Buchst. a) erster Gedankenstrich und in Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2001/42 sowie aus dem systematischen Zusammenhang, dass dem Begriff der »lokalen Ebene« in beiden Bestimmungen der Richtlinie die gleiche Bedeutung zukommt, nämlich die, dass er sich auf eine Verwaltungsebene innerhalb des betreffenden Mitgliedstaats bezieht.

[71] Folglich muss ein Plan oder ein Programm, um als eine Maßnahme eingestuft zu werden, die die Nutzung eines kleinen Gebiets »auf lokaler Ebene« im Sinne von Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2001/42 festlegt, von einer lokalen Behörde im Gegensatz zu einer regionalen oder nationalen Behörde ausgearbeitet und/oder erlassen worden sein.

[72] Was den Begriff des »kleinen Gebiets« anbelangt, so bezieht sich das Adjektiv »klein« im Einklang mit seiner Bedeutung im gewöhnlichen Sprachgebrauch auf die Größe des Gebiets. Wie die Generalanwältin in Nr. 59 ihrer Schlussanträge dargelegt hat, kann dieses Kriterium der Größe des Gebiets nur als ein rein quantitativer Maßstab verstanden werden, d.h. im Sinne der Fläche des Gebiets, das von dem in Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2001/42 genannten Plan oder Programm betroffen ist, ungeachtet der Auswirkungen auf die Umwelt.

[73] Demnach ist zu konstatieren, dass sich der Unionsgesetzgeber mit der Verwendung des Begriffs »kleine Gebiete auf lokaler Ebene« zum einen auf den Rahmen der räumlichen Zuständigkeit der lokalen Behörde beziehen wollte, die den Plan oder das Programm ausgearbeitet und/oder erlassen hat. Zum anderen muss das betreffende Gebiet, da das Kriterium der Nutzung »kleiner Gebiete« zusätzlich zu dem des Erlasses auf lokaler Ebene erfüllt sein muss, im Verhältnis zu diesem räumlichen Zuständigkeitsgebiet eine geringe Größe aufweisen.

Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 21.12.2016 – C-444/15 – Associazione Italia Nostra Onlus – Lagune von Venedig

Der EuGH hat den Spielraum der Mitgliedstaaten für die Freistellung von der UVP deutlich erweitert. Konnte nach dem Urteil des EuGH zum Bebauungsplan der Innenentwicklung (EuGH, Urt. v. 18.04.2013 – C-463/11 – DVBl 2013, 777 m. Anm. Stürer/Garbrock, 778) noch der Eindruck entstehen, dass das Planungsgeschehen nur in sehr engen Grenzen von einer UVP-Pflicht freigestellt sei, so hat der EuGH nunmehr den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten hervorgehoben, der nach Art. 3 Abs. 3 SUP-RL für die Nutzung »kleiner Gebiete« auf lokaler Ebene eine UVP-Pflicht nicht anordnen müsse.

(Bisherige Daumenschrauben für den Bebauungsplan der Innenentwicklung). Zum Bebauungsplan der Innenentwicklung hatte der EuGH festgestellt: Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL) ist in Verbindung mit ihrem Art. 3 Abs. 4 dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, nach der ein Verstoß gegen eine durch die Rechtsnorm zur Umsetzung der Richtlinie aufgestellte qualitative Voraussetzung, wonach es bei der Aufstellung einer besonderen Art von Bebauungsplan keiner Umweltprüfung im Sinne der Richtlinie bedarf, für die Rechtswirksamkeit dieses Plans unbeachtlich ist.

Zur Begründung hatte der EuGH ausgeführt [34]: Bei Bebauungsplänen hat der deutsche Gesetzgeber diese Bestimmung durch die Festlegung vorgenommen, dass die Aufstellung solcher Pläne grundsätzlich an eine Umweltprüfung geknüpft ist, dass aber Bebauungspläne der Innenentwicklung, die die in § 13a Abs. 1 BauGB festgelegten Voraussetzungen erfüllen, als besondere Art von Plänen von dieser Verpflichtung ausgenommen sind.

(Interpretationsspielräume für den Mitgliedstaat). Ermächtigt werden kann nach der EuGH-Entscheidung die »lokale Ebene«, nicht die regionale oder überregionale Ebene. Die Bestimmung der »kleinen Gebiete« überlässt den Mitgliedstaaten durchaus beachtliche Spielraum. Das hat auch für den deutschen Gesetzgeber durchaus praktische Konsequenzen. Für Italien haben die Gerichte eine Flächengröße von 40 ha für die Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen und 10 ha für Innenbereichsflächen angenommen. Das sind sehr stattliche Größen und ermöglichen Spielräume, die über die deutschen Innenbereichsregelungen in § 13a BauGB deutlich hinausgehen. Denn dort sind Grundflächen bis unter 20.000 m² von einer UVP-Pflicht generell freige-

stellt, während bei einer Grundfläche von bis zu 70.000 m² (lediglich) eine Vorprüfungspflicht besteht. Allerdings ist das beschleunigte Verfahren ausgeschlossen, wenn ein UVP-pflichtiges Vorhaben ausgewiesen werden soll (§ 13a Abs. 1 Satz 4 BauGB), Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung oder dafür bestehen, dass bei der Planung Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 BImSchG zu beachten sind (§ 13a Abs. 1 Satz 5 BauGB).

Zu den UVP-pflichtigen Vorhaben gehören auch alle Projekte, die wie etwa Hotelbauten (300 Betten [x]/200 Betten [a]), Freizeitparks (10 ha [x]/4 ha [a]), Industriezonen (100.000 m² [x]/20.000 m² [a]), Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe (5.000 m² [x]/1.250 m² [a]) oder Städtebauprojekte (100.000 m² [x]/20.000 m² [a]) nach der Anlage 1 Nr. 18 zum UVPG umweltprüfungspflichtig [x] sind bzw. einer allgemeinen Vorprüfung [a] unterliegen.

(Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB 2017). Die EuGH-Entscheidung stärkt in der Tendenz die gesetzgeberischen Spielräume im Bereich des Bebauungsplans der Innenentwicklung in dem Sinne, dass das gesetzgeberische Konzept abgesichert ist, und steht auch unmittelbar im Zusammenhang mit dem durch die am 13.05.2017 (BGBl. I S. 2414) in Kraft getretene Städtebaunovelle 2017 eingefügten § 13b BauGB (Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren). Dort wird nunmehr geregelt (zum Folgenden Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 13b BauGB):

Bis zum 31.12.2019 gilt § 13a BauGB entsprechend für Bebauungspläne mit einer Grundfläche i.S.d. § 13a Abs. 1 Satz 2 BauGB von weniger als 10.000 m², durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans nach Satz 1 kann nur bis zum 31.12.2019 förmlich eingeleitet werden; der Satzungsbeschluss nach § 10 Abs. 1 ist bis zum 31.12.2021 zu fassen.

(Räumlicher Anwendungsbereich des § 13b Satz 1 BauGB 2017). Der Anwendungsbereich für die Aufstellung eines Bebauungsplans i.S.d. § 13b BauGB wird vom Gesetz in mehrfacher Hinsicht auf bestimmte Fälle eingegrenzt: Er kommt nur für Bebauungspläne mit einer Grundfläche i.S.d. § 13a Abs. 1 Satz 2 BauGB von weniger als 10.000 m² in Betracht. Die Flächen müssen sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile, also beplante oder nicht beplante Innenbereiche anschließen.

Die Vorschrift stellt dagegen nicht darauf ab, dass die Flächen innerhalb des Siedlungsbereichs liegen wie in den Fällen des § 246 Abs. 8 BauGB. Der Begriff Siedlungsbereich kommt in § 13b BauGB nicht vor. Angesichts der in kurzen Abständen erfolgten Regelungen in §§ 246 und 13b BauGB wird diese Abweichung als bewusste Entscheidung dafür bewertet werden können, dass es auf die einschränkende Voraussetzung der Lage innerhalb eines Siedlungsbereichs im Rahmen des § 13b BauGB nicht ankommen soll.

(Sachlicher Anwendungsbereich des § 13b Satz 1 BauGB: Wohnnutzung). Dass § 13b BauGB lediglich Bebauungspläne erfasst, die ausschließlich die Nutzungsart »Wohnen« vorsehen, dürfte wohl zu eng sein, zumal ein solches Gebiet noch nicht einmal dem reinen Wohngebiet (§ 3 BauNVO) entspräche, in dem immerhin Einrichtungen zur Kinderbetreuung allgemein und weitere Nutzungen ausnahmsweise zugelassen werden können. Umgekehrt ginge es wohl über das Regelungsziel, das ausdrücklich auf die Beseitigung von Wohnraummangel zielt, hinaus, wenn z.B. auch Mischgebiete (§ 6 BauNVO), urbane Gebiete (§ 6a BauNVO) oder Kerngebiete (§ 7 BauNVO) ausgewiesen werden könnten. In der Sache dürfte vielmehr davon auszugehen sein, dass Bebauungspläne, die allgemeine und reine Wohngebiete ausweisen, vor allem im Blickpunkt stehen.

(§ 13a BauGB gilt entsprechend). Bebauungspläne nach § 13b BauGB können im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB aufgestellt werden. Die Sonderregelungen sind im Wesentlichen in § 13a Abs. 2 und Abs. 3 BauGB geregelt. Die Vorschriften über das vereinfachte Verfahren nach § 13 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB sind entsprechend anwendbar; der Öffentlichkeit ist die Möglichkeit zu geben, sich frühzeitig über die beabsichtigte Planung zu informieren, wenn auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB verzichtet wird. Ein Bebauungsplan kann auch aufgestellt, geändert oder ergänzt werden, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist.

Einem dringenden Bedarf an Investitionen zur Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum oder zur Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben soll in der Abwägung in angemessener Weise Rechnung getragen werden. Die Erforderlichkeit eines Ausgleichs im Sinne der Eingriffsregelung nach dem BNatSchG (§ 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB) entfällt.

Aus der Anwendung des vereinfachten Verfahrens nach § 13 BauGB ergibt sich: Keine Begründung der Zulässigkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben (§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB). Es dürfen keine Anhaltspunkte für die Beeinträchtigung der in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Schutzgüter vorliegen (FHH- und Vogelschutz-Gebiete), weiterhin dürfen keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass bei der Planung Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 BImSchG zu beachten sind (§ 13a Abs. 1 Satz 5 BauGB).

Für die Anforderungen an die planerische Abwägung gelten uneingeschränkt die allgemeinen Bestimmungen. Auch der Ausschussbericht hebt hervor, dass der Grundsatz Innen- vor Außenentwicklung, wie etwa in der Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB oder in den Planungsleitsätzen in § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB, uneingeschränkt, gelten. Demnach müssten vorrangig die vorhandenen Potenziale wie Baulandreserven, Nachverdichtung, Brachflächen und leerstehende Bausubstanz innerhalb der Siedlungsgebiete aktiviert werden und flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen angewendet werden. Die Feststellung von Bauflächenbedarf müsse von der Gemeinde in der Abwägung als Belang berücksichtig

werden. »Erleichtert werden lediglich die formalisierten Vorgaben. Es liegt in der Verantwortung der Kommunen, von diesem Instrument verantwortungsvoll Gebrauch zu machen«.

(Behutsames Vorgehen angesagt). Der EuGH hat durch sein Urteil zur Lagune von Venedig die Tür zum Verzicht auf eine Plan-UVP einen durchaus beachtlichen Spalt geöffnet. Gesetzgeber und Planungspraxis könnten gut beraten sein, wenn sie mit diesen (erweiterten) Perspektiven behutsam umgehen.

Prof. Dr. Michael Krautzberger (Bonn/Berlin) und Prof. Dr. Bernhard Stürer (Münster/Osnabrück)

Steinkohlekraftwerk Moorburg hält Verträglichkeitsanforderungen der Habitat-Richtlinie nicht ein

Art. 6 Abs. 3 Habitat-RL

Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen verstoßen, dass sie bei der Genehmigung der Errichtung des Kohlekraftwerks Moorburg bei Hamburg (Deutschland) keine korrekte und vollständige Verträglichkeitsprüfung durchgeführt hat.

EuGH (Zweite Kammer), Urt. v. 26.04.2017 – C-142/16 – (Moorburg)

[...] Mit ihrer Klage begehrt die Europäische Kommission die Feststellung, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7, Habitat-Richtlinie) verstoßen hat, dass sie bei der Genehmigung der Errichtung des Kohlekraftwerks Moorburg bei Hamburg (Deutschland) keine korrekte und vollständige Verträglichkeitsprüfung durchgeführt hat. [...]

[6] Das Kohlekraftwerk Moorburg befindet sich im Hamburger Hafen, am Südufer der Süderelbe, die als Wanderstrecke für bestimmte in Anhang II der Habitat-Richtlinie aufgeführte Fische, und zwar Flussneunaugen (*Lampetra fluviatilis*), Meerneunaugen (*Petromyzon marinus*) und Lachse (*Salmo salar*), eine wichtige Funktion für eine Reihe stromaufwärts des Stauwehrs bei Geesthacht (Deutschland) gelegener Natura-2000-Gebiete hat, deren Erhaltungsziele diese Arten umfassen. Die Gebiete befinden sich in den Bundesländern Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Sachsen und sind vom Kraftwerk bis zu 600 km entfernt. Am Lauf der Elbe zwischen dem Kraftwerk Moorburg und den Natura-2000-Gebieten befindet sich das Geesthachter Wehr. [...]

Erster Klagegrund: Verletzung von Art. 6 Abs. 3 Satz 2 der Habitat-Richtlinie. [...]