

## Infoservice

### Umweltrecht – Urteil des EuGH vom 7. November 2013

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit Urteil vom 7. November 2013 (Rs. C-72/12) aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 10. Januar 2012 (Az. 7 C 20.11) über die Auslegung der EU-Richtlinien 2003/35 und 85/337, den unionsrechtlichen Grundlagen der §§ 4, 5 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), entschieden. Durch das EuGH-Urteil verbessern sich die Erfolgsaussichten von Klagen von Kommunen und Privaten gegen Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bedürfen, erheblich. Aber auch die Erfolgsaussichten von Umweltverbandsklagen dürften sich verbessern.

Dem Verfahren lagen eine Klage der Gemeinde Altrip und mehrerer privater Betroffener gegen einen Planfeststellungsbeschluss für die Errichtung eines Hochwasserpolders am Rhein südlich von Ludwigshafen zugrunde. Die Klage war in erster und zweiter Instanz abgewiesen worden, insbesondere mit der – dem Willen des deutschen Gesetzgebers und der überwiegenden nationalen Rechtsprechung entsprechenden – Begründung, dass sich Kommunen und Private nicht auf die Verletzung von umwelt-, natur- und artenschutzrechtlichen Belangen und damit eine fehlerhafte UVP berufen können.

1. Die erste Vorlagefrage betraf die Auslegung von Art. 6 Richtlinie 2003/35 und damit den zeitlichen Geltungsbereich des UmwRG. Nach § 5 Abs. 1 UmwRG gilt das Gesetz für Verfahren, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden sind oder hätten eingeleitet werden müssen; es sei denn, die behördliche Zulassungsentscheidung hat vor dem 15. Dezember 2006 Bestandskraft erlangt. Der 25. Juni 2005 war die Umsetzungsfrist nach Art. 6 Richtlinie 2003/35 und der 15. Dezember 2006 der Tag des verspäteten Inkrafttretens des UmwRG. In dem zu Grunde liegenden Klageverfahren war das Planfeststellungsverfahren Anfang 2002 eingeleitet und der Planfeststellungsbeschluss im Juni 2006 erteilt worden, so dass bereits der zeitliche Geltungsbereich des UmwRG nach § 5 Abs. 1 HS 1 UmwRG nicht eröffnet war und die Klage deswegen abgewiesen wurde.

Der EuGH hat entschieden, dass nach Art. 6 Richtlinie 2003/35 für den zeitlichen Geltungsbereich der Richtlinie bzw. eines nationalen Umsetzungsgesetzes nicht auf den – tatsächlichen oder hypothetischen – Zeitpunkt der Einleitung eines Verfahrens abgestellt werden darf. Maßgeblich hierfür sei vielmehr, dass die behördliche Zulassungsentscheidung nach Ablauf der Umsetzungsfrist 25. Juni 2005 getroffen wurde.

Die Unionsrechtskonformität der an die Verfahrenseinleitung anknüpfenden Beschränkung des zeitlichen Geltungsbereichs in § 5 Abs. 1 HS 1 UmwRG war seit langem umstritten. Sie wurde gleichwohl vom Gesetzgeber nicht im Zusammenhang mit den in Umsetzung des Trianel-Urteils des EuGH vorgenommenen und am 29. Januar 2013 in Kraft getretenen umfassenden Änderungen des UmwRG geändert. Da § 5 Abs. 1 HS 1 UmwRG nicht richtlinienkonform ausgelegt werden kann, ist diese Vorschrift nicht anzuwenden, sondern allein Art. 6 Richtlinie 2003/35. Ob dies auch für die Bestimmung im 2. Halbsatz gilt, nach der das UmwRG nicht für vor dem 15. Dezember 2006 bestandskräftig gewordene behördliche Zulassungsentscheidungen gilt, hat der EuGH nicht entschieden.

Die praktische Relevanz dieser Feststellung des EuGH ist wohl, auch wenn sie sämtliche Klagen gegen UVP-pflichtige Vorhaben betrifft, beschränkt. Denn die Zahl der derzeit noch anhängigen Klageverfahren gegen behördliche Zulassungsentscheidungen, bei denen das Zulassungsverfahren vor dem 25. Juni 2005 eingeleitet wurde, dürfte überschaubar sein.

2. Die zweite und dritte Vorlagefrage betrafen die Auslegung von Art. 10a Richtlinie 85/337, konkret die Folgen einer fehlerhaften UVP und sonstiger Verfahrensfehler. Nach § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG kann die Aufhebung einer behördlichen Zulassungsentscheidung verlangt werden, wenn die erforderliche UVP nicht durchgeführt wurde. Diese Vorschrift gilt nicht nur für anerkannte Umweltverbände, sondern auch für Kommunen und Private (§ 4 Abs. 3 UmwRG). Bei lediglich fehlerhafter UVP besteht ein solcher voraussetzungsloser Aufhebungsanspruch damit generell nicht, auch nicht für anerkannte Umweltverbände. Die Aufhebung einer behördlichen Zulassungsentscheidung wegen fehlerhafter UVP und sonstiger Verfahrensfehler können Kläger nach ständiger deutscher Rechtsprechung erfolgreich nur unter zwei kumulativen Voraussetzungen verlangen, wenn (1) die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre (sog. Kausalitätserfordernis) und (2) durch den Verfahrensfehler zugleich dem Kläger zustehende materielle Rechte betroffen sind. Die zweite Voraussetzung gilt nur für Kommunen und Private und liegt in der Regel nicht vor. Denn die UVP und sonstige Verfahrensvorschriften vermitteln regelmäßig keine materiellen Rechte.

Der EuGH hat entschieden, dass Art. 10a Richtlinie 85/337 so auszulegen sei, dass er sowohl den Fall der unterlassenen als auch den der fehlerhaften UVP erfasst. Andererseits stehe diese Vorschrift dem Kausalitätserfordernis nicht grundsätzlich entgegen, wenn dem Kläger insoweit „in keiner Form“ die Beweislast aufgebürdet werde. Bei der Beurteilung der Kausalität sei es Sache des betreffenden Gerichts, u.a. den Grad

der Schwere des geltend gemachten Fehlers zu berücksichtigen. Zu der nach deutschem Recht zusätzlich zur Kausalität des Verfahrensfehlers erforderlichen materiellen Betroffenheit trifft der EuGH ausdrücklich keine Feststellung, weil insoweit die Angaben in dem Vorlagebeschluss des BVerwG nicht ausreichend seien.

Die Unionsrechtskonformität der allein den Fall des Unterlassens einer erforderlichen UVP erfassenden Vorschrift des § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG war ebenfalls seit langem umstritten. Gefordert wurde, dass auch Kommunen und Private eine fehlerhafte UVP oder jedenfalls erhebliche Fehler einer UVP rügen können und dass bei erheblichen Fehlern der UVP – wie bei deren Unterlassen – ein voraussetzungsloser Aufhebungsanspruch besteht. Gleichwohl wurde mit den umfassenden Änderungen des UmwRG lediglich der Fall einer fehlerhaft durchgeführten UVP-Vorprüfung aufgenommen, der ebenfalls einen voraussetzungslosen Aufhebungsanspruch begründet (§ 4 Abs. 1 S. 2 UmwRG).

Dieser Streit dürfte mit dem vorliegenden EuGH-Urteil lediglich teilweise beigelegt sein. Denn ob das Erfordernis der materiellen Betroffenheit unionsrechtskonform ist, ist weiterhin ungeklärt. Für den Erfolg von Klagen von Kommunen oder Privaten gegen Vorhaben wegen fehlerhafter UVP kommt es maßgeblich darauf an, ob (1) eine solche materielle Betroffenheit unionsrechtskonform gefordert werden darf und (2) gegebenenfalls welche Anforderungen hieran gestellt werden dürfen.

Aufgrund der Feststellungen des EuGH verbessern sich künftig die Erfolgsaussichten von Klagen von Kommunen und Privaten erheblich, sie können erstmals eine fehlerhafte UVP überhaupt rügen. Soweit der EuGH die Zulässigkeit des Kausalitätserfordernisses davon abhängig macht, dass dem Kläger keine Beweislast aufgebürdet werden dürfe, bleibt abzuwarten, ob und gegebenenfalls wie sehr sich diese Einschränkung praktisch auf die Erfolgsaussichten einer Klage auswirkt. Denn aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes gibt es eine formelle Beweislast (Beweisführungslast) im deutschen Verwaltungsprozessrecht nicht, sondern lediglich eine materielle Beweislast (Feststellungslast) und diese kommt erst zum tragen, wenn nicht geklärt werden kann, ob der Verfahrensfehler entscheidungserheblich ist.

3. Im Interesse von Rechtsklarheit ist es wünschenswert, dass der deutsche Gesetzgeber die Regelungen in den §§ 4 Abs. 1 S. 1, 5 Abs. 1 HS 1 UmwRG entsprechend den nunmehr festgestellten unionsrechtlichen Vorgaben zeitnah anpasst. Im übrigen bleibt abzuwarten, wie die Rechtsprechung künftig das Kausalitätserfordernis unter dem Gesichtspunkt der Beweislast anwendet und wie in dem konkret zu entscheidenden Fall das BVerwG oder gegebenenfalls das Berufungsgericht, an das das Verfahren zurückverwiesen werden dürfte, mit dem Erfordernis der materiellen Betroffenheit umgeht.

Nicht ausgeschlossen werden kann wegen des letztgenannten Erfordernisses eine erneute Vorlage an den EuGH.

Für Fragen zu den einzelnen neuen Anforderungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Hamburg, den 14. November 2013

gez. Dr. Brita Henning  
Rechtsanwältin