

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Recht der Anlegung und des Betriebes von Flugplätzen - §§ 6 ff.
des Luftverkehrsgesetzes

Rechtsquelle/n:

Aarhus-Konvention	Art. 9 Abs. 3
BImSchG	§ 47a Satz 1, § 47d Abs. 2 Satz 2
BNatSchG	§ 34, § 63 Abs. 2 Nr. 5, § 64 Abs. 1 Nr. 1
LuftVO	§ 27a Abs. 2 Satz 1
Umgebungslärm-RL	Art. 3 Buchst. I, Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b Satz 2
UmwRG	§ 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 1 Nr. 1
UVPG	§ 3b Abs. 1 Satz 1
UVP-RL	Art. 1 Abs. 2 Buchst. a, Art. 2 Abs. 1, Art. 3, 4
VwGO	§ 42 Abs. 2

Stichwort/e:

Flugverfahren; Abflugverfahren; Flugrouten; Umweltverträglichkeitsprüfung;
ruhiges Gebiet; Natura 2000-Gebiet; FFH-Verträglichkeitsprüfung; Projektbegriff;
Abweichungsentscheidung; anerkannte Naturschutzvereinigung; Klagerecht;
Klagebefugnis; Möglichkeitstheorie.

Leitsatz/-sätze:

Anerkannte Umweltverbände sind nicht berechtigt, die fehlerhafte Behandlung
von in Lärmaktionsplänen dargestellten ruhigen Gebieten durch eine
Flugverfahrensfestlegung zu rügen.

Urteil des 4. Senats vom 12. November 2014 - BVerwG 4 C 34.13

I. OVG Berlin-Brandenburg vom 14. Juni 2013
Az: OVG 11 A 20.13



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 34.13
OVG 11 A 20.13

Verkündet
am 12. November 2014

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 12. November 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und
Dr. Külpmann

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 14. Juni 2013 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Gegenstand des Rechtsstreits ist die Festlegung von Flugverfahren.

- 2 Der Kläger, eine bundesweit tätige, nach § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG - anerkannte Umweltschutzvereinigung, wendet sich gegen die Abflugverfahren GERGA 1 A, TUVAK 1 A und DEXUG 1 A, die das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) der Beklagten in der 247. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung (Festlegung von Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Berlin Brandenburg) vom 10. Februar 2012 (BAnz S. 1086) in der derzeit gültigen Fassung der 3. Änderungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (BAnz AT 25.10.2013 V1) festgesetzt hat. Die Verfahren, die für den Westbetrieb von der Startbahn 25 R (Nordbahn) bestimmt sind, führen zwischen den Streckenpunkten DB 241 und DB 243 ca. 3 km östlich an dem Gelände des Helmholtz-Zentrums Berlin in Berlin Wannsee vorbei, auf dem sich der Forschungsreaktor BER II (Berliner-Experimentier-Reaktor II), eine Lagerhalle für Brennelemente sowie die Lan-

dessammelstelle für klein- und mittelradioaktive Abfälle befinden. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:

- 3 Die Klage sei als Feststellungsklage zulässig. Der Kläger sei gemäß § 2 Abs. 1 UmwRG klagebefugt. Die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. Vorprüfung des Einzelfalls sei zwar bei der Festsetzung von An- und Abflugverfahren im deutschen Recht nicht ausdrücklich vorgesehen. Es könne jedoch schon angesichts eines von der Europäischen Kommission gegen die Beklagte eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens als nicht nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen angesehen werden, dass die wirkungsbezogen konzipierte UVP-Richtlinie gemeinschaftsrechtlich zumindest eine ergänzende Umweltverträglichkeitsprüfung fordere, falls im vorgelagerten nationalen Planfeststellungsverfahren keine (abschließende) Untersuchung der Umweltauswirkungen einer bestimmten - von der Grobplanung unstreitig abweichend festgesetzten - Flugroute erfolgt sein sollte. Mit Blick auf den für die Darlegung der Klagebefugnis hinreichend substantiierten Vortrag der Klägerin, wonach die von der hier angegriffenen Wannsee-Route betroffenen FFH- und SPA-Gebiete nicht von der im Planfeststellungsverfahren durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung erfasst gewesen seien, sei es unter Berücksichtigung des Effektivitätsgebots (Art. 4 Abs. 3 EUV) möglich, dass eine Pflicht zur Lückenschließung bestehe. Ob eine - unterstellte - Prüfungslücke gegebenenfalls im Flugroutenfestsetzungsverfahren oder in einem ergänzenden Planfeststellungsverfahren zu schließen wäre, sei eine rechtlich komplexe Fragestellung, die im Rahmen der Begründetheitsprüfung zu entscheiden sei. Es bestünden auch keine Bedenken gegen die Klagebefugnis des Klägers hinsichtlich der von ihm gerügten unterlassenen FFH-Prüfung. Ob eine Flugroutenfestsetzung geeignet sei, Gebiete im Sinne des § 34 Abs. 2 BNatSchG in ihren für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich zu beeinträchtigen, sei offen, weil der Projektbegriff des § 34 BNatSchG noch nicht geklärt sei. Ob dem Kläger wegen der von ihm behaupteten Fehlgewichtung der ruhigen Gebiete, die in den Lärmaktionsplänen des Landes Berlin sowie der Gemeinden Kleinmachnow und Teltow dargestellt seien, eine Klagemöglichkeit zustehe, könne dahinstehen, weil die Rüge in der Sache nicht durchgreife.

- 4 Die Klage sei unbegründet. Die Festsetzung der Flugrouten zwischen den Streckenpunkten DB 241 und DB 243 sei rechtlich nicht zu beanstanden.

- 5 Weder nach nationalem Recht noch nach Unionsrecht bestehe für die dem Bau eines Flughafens nachgelagerte Festlegung von Flugverfahren eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Werde ein Flugverfahren festgelegt, das von der im Planfeststellungsverfahren für den Bau eines Flughafens vorzunehmenden Grobplanung von Flugrouten abweiche, erkennbar nicht von der planerischen Festsetzung getragen sei und auf das sich die erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht erstreckt habe, sei die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht im Verfahren der Flugroutenbestimmung nachzuholen, sondern sei die Festlegung bis zu einer etwaigen planungsrechtlichen „Nachbesserung“ rechtswidrig. Ein derartiger Verstoß lasse sich mit Blick auf die angegriffenen Flugverfahren nicht feststellen. Der bestandskräftig gewordene Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld löse mit der vorgenommenen Umweltverträglichkeitsprüfung für den Bau des Flugplatzes und dessen (flug-)betriebsbedingte Wirkungen auch die Konflikte, die durch die von der Grobplanung abweichende Festsetzung der Wannsee-Route hervorgerufen würden. Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Planfeststellung habe sich auf alle wesentlichen Parameter bezogen und diese in einer Weise untersucht, dass die Ergebnisse auch für die von der Wannsee-Route ausgehenden Umweltfolgen aussagekräftig seien. U.a. könnten im Hinblick auf die Schutz- und Erhaltungsziele der Schutzgebiete des europäischen Netzes Natura 2000 erhebliche neue oder veränderte Beeinträchtigungen gemäß Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie durch das angegriffene Flugverfahren ausgeschlossen werden. Als Untersuchungsraum für die Vorprüfung sei hinsichtlich der Auswirkungen durch Fluglärm und Überflug der Flächenumfang der am weitesten reichenden Auswirkungen des Vorhabens auf das Schutzgut Tiere und Pflanzen innerhalb der 47 dB(A)-Schallisophone 20XX zugrunde gelegt. Die hier in Rede stehenden Gebiete (Teltowkanalau, Pfaueninsel, Grunewald, Westlicher Düppeler Forst) lägen außerhalb dieses Bereichs. Das Risiko von Flugzeugabstürzen über dem Forschungsreaktor BER II auf dem Gelände des Helmholtz-Zentrums und die sich daraus ergebenden Auswirkungen

gen für die Umwelt hätten nicht in die Umweltverträglichkeitsprüfung einbezogen werden müssen. Dieses Risiko zähle nicht zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens im Sinne der UVP-Richtlinie. Da jeder Flugzeugunfall zwangsläufig Beeinträchtigungen der Umwelt zur Folge habe, würde die Einbeziehung derartiger Szenarien zu einer in der Richtlinie nicht angelegten Ausweitung der im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu betrachtenden Umweltauswirkungen auf sicherheitsspezifische Fragestellungen führen.

- 6 Ohne Erfolg mache der Kläger geltend, die Beklagte habe bei der Festsetzung der angegriffenen Flugrouten den Schutz ruhiger Gebiete im Land Berlin sowie in den Gemeinden Kleinmachnow und Teltow außer Acht gelassen. Gegen den vom BAF aus Gründen des Gesundheitsschutzes generell angenommenen Gewichtungsvorrang des Lärmschutzes der Siedlungsgebiete vor dem Lärmschutz für Erholungsgebiete und ruhige Gebiete sei nichts zu erinnern. Ein Verschlechterungsverbot, das ruhige Gebiete absolut gegen eine Lärmzunahme schütze, bestehe nicht. Es gebe auch kein dahin gehendes Optimierungsgebot, dass im Rahmen der Lärmverteilung durch die Beklagte dem der Lärmaktionsplanung zugrunde liegenden Ziel, eine Zunahme des Lärms in den ruhigen Gebieten zu verhindern, bestmöglich Rechnung zu tragen sei. Der dort zu erwartende Lärm liege weitestgehend unterhalb eines Dauerschallpegels von 45 dB(A) tags und 40 dB(A) nachts und damit unterhalb der gemäß § 14 Fluglärmschutzgesetz - FluglärmG - anwendbaren Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG.
- 7 Der Kläger hat die vom Oberverwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassene Revision eingelegt, mit der er seinen Klageantrag weiterverfolgt, die Rechtswidrigkeit der 247. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung in der derzeit gültigen Fassung festzustellen, soweit darin bei Benutzung der Startbahn 25 R Abflugverfahren über den Streckenpunkt DB 243 festgelegt sind. Die Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil.

II

- 8 Die Revision ist unbegründet. Das vorinstanzliche Urteil ist im Ergebnis mit Bundesrecht vereinbar.
- 9 1. Das Oberverwaltungsgericht ist der Frage nachgegangen, ob einzelne der vom Kläger geltend gemachten Klagegründe bereits im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit der Klage ausgeschieden werden müssen. Sein rechtlicher Ansatz ist richtig, weil der Umfang der gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Flugroutenbestimmung im Rahmen der Prüfung der Begründetheit der Klage davon abhängt, ob die Klage als Rechtsbehelf nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG -, dem Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG - oder allein der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - zu behandeln ist (vgl. § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 UmwRG, § 64 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 10 a) Zu Unrecht hat das Oberverwaltungsgericht allerdings angenommen, dass der Kläger gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG verbandsklagebefugt ist. Nach dieser Vorschrift kann eine anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG, also eine Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann, oder deren Unterlassen einlegen, wenn sie geltend macht, dass die Entscheidung oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften widerspricht, die dem Umweltschutz dienen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Die Klagebefugnis lässt sich nicht mit der Erwägung bejahen, es sei nicht von vornherein ausgeschlossen, dass für die Festlegung von Flugverfahren eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen könne. Diese der sogenannten Möglichkeitstheorie zur Klagebefugnis entlehnte Formulierung verfehlt den rechtlichen Maßstab (Urteil vom 19. Dezember 2013 - BVerwG 4 C 14.12 - BVerwGE 149, 17 Rn. 8). Das Gesetz fordert für einen

Rechtsbehelf nach § 2 Abs. 1 UmwRG einen tauglichen Gegenstand, allein die Möglichkeit dessen Vorliegens reicht schon nach dem Wortlaut der Vorschrift nicht aus. Für die Möglichkeitstheorie ist im Rahmen des § 2 Abs. 1 UmwRG nur Raum, wo das Gesetz eine „Geltendmachung“ durch den Kläger fordert und ausreichen lässt. Dies bestätigt der Vergleich mit § 42 Abs. 2 VwGO. Die Vorschrift lässt es genügen, wenn ein Kläger „geltend macht“, in eigenen Rechten verletzt zu sein. An diese Formulierung knüpft die Möglichkeitstheorie zur Klagebefugnis an.

- 11 aa) Die Klage ist, soweit sie auf § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG gestützt wird, mangels tauglichen Gegenstands bereits unstatthaft. Denn die Festlegung von Flugverfahren gehört nicht zu den Entscheidungen, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVPG - eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann (Urteil vom 19. Dezember 2013 a.a.O. Rn. 11 ff., Urteil vom 26. Juni 2014 - BVerwG 4 C 3.13 - LKV 2014, 460 Rn. 32).
- 12 Eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung folgt namentlich nicht aus § 3b Abs. 1 Satz 1 UVPG. Die Festlegung eines Flugverfahrens ist keine Entscheidung über den Bau eines Flugplatzes im Sinne der Begriffsbestimmungen des Abkommens von Chicago von 1944 zur Errichtung der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (Anhang 14) (Anlage 1 Nummer 14.12 zum UVPG).
- 13 Das Unionsrecht teilt diese Sichtweise. Nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABI EG Nr. L 175 S. 40), neu kodifiziert durch die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABI EU Nr. L 26 S. 1 - UVP-Richtlinie, UVP-RL -), werden Projekte des Anhangs I grundsätzlich einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen; bei Projekten des Anhangs II bestimmen die Mitgliedstaaten anhand einer Einzelfalluntersuchung oder von ihnen festgelegter Schwellenwerte bzw. Kriterien, ob das Projekt einer Umwelt-

verträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss. Der Begriff des Projekts wird in Art. 1 Abs. 2 Buchst. a UVP-RL definiert als die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen und sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft. Durch Anhang I Nr. 7a und Anhang II Nr. 10 der UVP-RL erfährt er eine Beschränkung auf die Errichtung baulicher Anlagen, weil lediglich der Bau eines Flughafens der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen ist oder sein kann. Diesem Projektbegriff entspricht eine Tätigkeit nur, wenn sie mit Arbeiten oder Eingriffen zur Anlegung oder Änderung des materiellen Zustands des Flughafens einhergeht (EuGH, Urteil vom 17. März 2011 - Rs. C-275/09 - Slg. 2011, I-1753 Rn. 24 und 30). Flugkorridore und ihre Zuordnung zu bestehenden Start- und Landebahnen sind nicht erfasst (vgl. die Antwort der Kommission vom 2. August 2002 auf die schriftlichen Anfragen E-2022/02 und E-2023/02 - ABI EU Nr. C 52 E S. 122). De lege lata bestätigt sieht sich der Senat durch den Umstand, dass der Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments in seinem Bericht vom 22. Juli 2013 - Az.: A7-0277/2013 - zur Neufassung der Richtlinie 85/337/EWG - erfolglos - gefordert hat, die „Festlegung der An- und Abflugstrecken von Flugplätzen ab der bzw. bis zur Streckennetzanbindung“ in die Liste der obligatorisch UVP-pflichtigen Projekte aufzunehmen (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0277+0+DOC+PDF+V0//DE>, S. 63, 64).

- 14 Der Senat hat zur Kenntnis genommen, dass die Europäische Kommission im Mai 2013 ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 Abs. 1 AEUV eingeleitet hat, weil die bundesdeutsche Rechtslage, nach der die Festlegung von Flugverfahren keiner vorherigen Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf, mit der Richtlinie 85/337/EWG nicht vereinbar sei, und der Bundesrepublik Deutschland Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Welchen Verlauf das Verfahren nehmen wird, ist offen. In der Sache ist die innerstaatliche Rechtslage unionsrechtskonform. Das ergibt sich aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 17. März 2011 (a.a.O.). Einer Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nach Art. 267 Abs. 1 AEUV bedarf es deshalb nicht (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - Rs. C-283/81 - Slg. 1982, I-3415 Rn. 14).

- 15 Von der Definition des Begriffs „Bau eines Flugplatzes“ zu trennen ist die Frage, inwieweit die Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Planfeststellung eines Flughafens Flugverfahren einbeziehen muss. Sie ist in der Rechtsprechung des Senats in dem Sinne geklärt, dass eine detaillierte Ermittlung und Beschreibung der betriebsbedingten Auswirkungen des Vorhabens in der Regel nur für die der Planfeststellung zugrunde gelegte, mit dem BAF oder der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) abgestimmte Grobplanung der Flugrouten erforderlich ist und dass es darüber hinaus notwendig, regelmäßig aber auch ausreichend ist, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung die im Rahmen der Abwägung zu treffende Entscheidung vorbereitet, ob sich die Zulassung des Vorhabens nur rechtfertigen lässt, wenn bestimmte Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch Flugverkehr verschont bleiben (vgl. Urteile vom 31. Juli 2012 - BVerwG 4 A 7001.11 u.a. - BVerwGE 144, 44 Rn. 66 und vom 19. Dezember 2013 - BVerwG 4 C 14.12 - BVerwGE 149, 17 Rn. 12). Geklärt ist ferner, dass es von einer Regelung im Planfeststellungsbeschluss abhängt oder im Falle des Schweigens des regelnden Teils eine Frage der Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses ist, ob einzelne Flugverfahren ausgeschlossen sind. Ergibt die Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses, dass er das angegriffene Flugverfahren zulässt, und richtet sich die Rüge des Klägers dagegen, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung vor dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses bestimmte Umweltauswirkungen nicht ausreichend in den Blick genommen hat, muss sich der Kläger entgegenhalten lassen, dass es ihm offen gestanden hätte, insoweit den Planfeststellungsbeschluss mit der Begründung anzugreifen, dessen Maßnahmen reichten nicht aus, um die Ausgewogenheit der Standortentscheidung für den Fall von der Grobplanung abweichender Flugverfahren sicherzustellen (vgl. Urteil vom 31. Juli 2012 - BVerwG 4 A 5000.10 u.a. - BVerwGE 144, 1 Rn. 51 a.E.). Mit Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses kann der Kläger eine solche Korrektur nicht mehr fordern (Urteil vom 19. Dezember 2013 a.a.O. Rn. 17).
- 16 Der Antrag des Klägers, dem Europäischen Gerichtshof die Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, ob der Begriff „Bau von Flugplätzen“ in Anhang I Nr. 7a UVP-RL so auszulegen ist, dass eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auch für die Festsetzung der für die Inbetrieb-

nahme nötigen Flugroute erforderlich ist, wenn deren Auswirkungen auf vorangegangenen Verfahrensstufen nicht geprüft wurden, wird abgelehnt. Es besteht kein unionsrechtlicher Klärungsbedarf. Der Europäische Gerichtshof hat zwar wiederholt festgestellt, dass die UVP-Richtlinie einen ausgedehnten Anwendungsbereich sowie einen sehr weit reichenden Zweck hat (EuGH, Urteile vom 24. Oktober 1996 - Rs. C-72/95 - Slg. 1996, I-5403 Rn. 31, vom 16. September 1999 - Rs. C-435/97 - Slg. 1999, I-5613 Rn. 40 und vom 28. Februar 2008 - Rs. C-2/07 - Slg. 2008, I-1197 Rn. 32) und an eine Gesamtbewertung der Auswirkungen von Projekten oder deren Änderung auf die Umwelt anknüpft. Es stellte eine Vereinfachung dar und liefe diesem Ansatz zuwider, wenn im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung eines Projekts oder seiner Änderung nur die unmittelbaren Wirkungen der geplanten Arbeiten selbst berücksichtigt würden, nicht aber die Auswirkungen auf die Umwelt, die durch die Benutzung und den Betrieb der aus diesen Arbeiten hervorgegangenen Anlagen hervorgerufen werden können (EuGH, Urteil vom 28. Februar 2008 a.a.O. Rn. 43). Art. 2 Abs. 1 UVP-RL verlangt indes, dass ein Projekt „vor Erteilung der Genehmigung“ einer Prüfung unterzogen werden muss. Die Festlegung von Flugverfahren gehört nach innerstaatlichem Recht nicht zur Genehmigung des Projekts „Bau von Flugplätzen“. Sie ist auch nicht Teil eines gestuften Genehmigungsverfahrens in dem Sinne, dass zunächst eine Grundsatzentscheidung (über den Bau des Flughafens) und dann eine oder mehrere Durchführungsentscheidungen getroffen werden, und in dem die Auswirkungen, die ein Projekt möglicherweise auf die Umwelt hat, im Verfahren des Erlasses der Grundsatzentscheidung zu ermitteln und zu prüfen sind (vgl. zur Umweltverträglichkeitsprüfung in einem gestuften Genehmigungsverfahren EuGH, Urteil vom 4. Mai 2006 - Rs. C-508/03 - Slg. 2006, I-3969 Rn. 104). An- und Abflugverfahren sind nicht Bestandteil der Zulassungsentscheidung, sondern Verkehrsregeln zur sicheren Abwicklung des Flugverkehrs von und zu einem Flughafen (Urteil vom 19. Dezember 2013 a.a.O. Rn. 22).

- 17 Ebenfalls ohne Erfolg bleibt der Antrag, dem Europäischen Gerichtshof die Frage vorzulegen, ob Art. 3 UVP-RL und der darin enthaltene Begriff der „unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts“ so auszulegen ist, dass darunter auch die Risiken eines durch das Projekt ausgelösten nuklearen Un-

falls zu verstehen sind. Die Frage ist nicht entscheidungserheblich, weil die Festlegung von Flugverfahren nicht der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt und ein mögliches Defizit der Umweltverträglichkeitsprüfung im Planfeststellungsverfahren der Flugroutenbestimmung wegen der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses für den Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld nicht entgegengehalten werden kann.

- 18 bb) Der Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes kann nicht im Wege der Analogie erweitert werden, um etwa (möglichen) Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention - AK -) vom 25. Juni 1998 (Zustimmungsgesetz vom 9. Dezember 2006, BGBl II S. 1251) zu genügen. Es fehlt an einer planwidrigen Regelungslücke, weil sich das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung als seinen Anwendungsbereich abschließend umschreibende Regelung verstanden hat (Urteile vom 5. September 2013 - BVerwG 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 30 f. und vom 19. Dezember 2013 a.a.O. Rn. 20).
- 19 b) Der Kläger ist auch nicht befugt, die ruhigen Gebiete, die das Land Berlin sowie die Gemeinden Teltow und Kleinmachnow auf der Grundlage des § 47d Abs. 2 Satz 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG - in ihren Lärmaktionsplänen dargestellt haben, gegen die Flugroutenbestimmung in Schutz zu nehmen.
- 20 aa) Die Möglichkeit einer Verbandsklage ist für den Kläger insoweit nicht eröffnet. Eine andere Bestimmung im Sinne von § 42 Abs. 2 Halbs. 1 VwGO, mit der eine objektive Rechtskontrolle ermöglicht wird, ist im nationalen Recht nur in eng begrenzten Bereichen normiert worden. Die vorhandenen, der Durchsetzung umweltrechtlicher Belange dienenden Bestimmungen sind nicht einschlägig. Wie bereits dargestellt, kann sich der Kläger auf § 2 Abs. 1 UmwRG nicht berufen. Auch § 64 Abs. 1 BNatSchG greift im hier interessierenden Zusammenhang nicht ein.

- 21 Aus Art. 9 Abs. 3 AK lässt sich ein Klagerecht ebenfalls nicht herleiten. Zwar ist § 42 Abs. 2 Halbs. 1 VwGO der Auslegung zugänglich, dass neben Bestimmungen des Bundes- und des Landesrechts auch Vorschriften des Unionsrechts als andere gesetzliche Bestimmungen eigenständige, von materiellen Berechtigungen losgelöste Klagerechte vermitteln können (Urteil vom 5. September 2013 a.a.O. Rn. 26), und ist auch Unionsrecht berührt, nämlich Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b Satz 2 der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (ABl Nr. L 189 S. 12 - Umgebungslärm-Richtlinie, Umgebungslärm-RL -), der mit § 47d Abs. 2 Satz 2 BImSchG in innerstaatliches Recht umgesetzt worden ist. Art. 9 Abs. 3 AK wirkt wegen des darin enthaltenen Ausgestaltungsvorbehalts derzeit aber nicht unmittelbar (EuGH, Urteil vom 8. März 2011 - Rs. C-240/09 - Slg. 2011, I-1255 Rn. 52).
- 22 bb) Eine Klagebefugnis folgt auch nicht aus § 42 Abs. 2 Halbs. 2 VwGO. Der Kläger kann nicht geltend machen, durch die zu erwartende Lärmzunahme in ruhigen Gebieten in seinen Rechten verletzt zu sein. Der Sechste Teil des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, zu dem § 47d BImSchG gehört, gilt nach § 47a Satz 1 BImSchG für den Umgebungslärm, dem Menschen ausgesetzt sind. Als juristische Person wird der Kläger nicht vom Anwendungsbereich der §§ 47a ff. BImSchG erfasst. Außerdem ergeben sich aus der Regelung der Lärmminde-
rungsplanung in den §§ 47a ff. BImSchG nur Pflichten der zuständigen Behörden zur Erarbeitung von Lärmkarten und zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen, jedoch keine Schutzansprüche einzelner Immissionsbetroffener (Urteile vom 14. April 2010 - BVerwG 9 A 43.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 56 Rn. 46 und vom 10. Oktober 2012 - BVerwG 9 A 20.11 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 229 Rn. 30).
- 23 Unionsrecht gebietet es nicht, dem Kläger die Klagebefugnis zuzubilligen. Zwar hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in einer Entscheidung zum Luftqualitätsrecht der Union (Richtlinie 2008/50/EG) und der Bundesrepublik Deutschland (§§ 44 ff. BImSchG) die Auffassung vertreten, dass ein Klagerecht einer natürlichen Person zur Durchsetzung des Umweltrechts der Union auch Umweltvereinigungen zusteht, die nach § 3 UmwRG anerkannt sind (Urteil vom

5. September 2013 a.a.O Rn. 38 ff.). Vorliegend fehlt es jedoch an einem Klagerrecht einer natürlichen Person.

- 24 Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können sich Einzelne auf unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen einer Richtlinie berufen und haben die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte die Bestimmungen des nationalen Rechts so weit wie möglich so auszulegen, dass sie mit dem Ziel der entsprechenden Richtlinie im Einklang stehen (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 - Rs. C-237/07 - Slg. I-6221 Rn. 36. Eine unbedingte und hinreichend genaue Bestimmung stellt Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b Satz 2 Umgebungslärm-RL nicht dar. Die Vorschrift ordnet an, dass Ziel der Aktionspläne, die u.a. für Ballungsräume mit mehr als 250 000 Einwohnern aufzustellen sind, es auch sein soll, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen. Die zuständigen Behörden sind weder verpflichtet, in ihren Plänen ruhige Gebiete darzustellen, noch ist es zwingend, den Schutz der Gebiete zum Ziel zu erklären. Die Umgebungslärm-Richtlinie gibt auch keine Lärmwerte vor, anhand derer ruhige Gebiete zu identifizieren sind. Vielmehr definiert sie als ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, in dem beispielsweise der L_{den} -Index oder ein anderer geeigneter Lärmindex für sämtliche Schallquellen einen bestimmten, von dem Mitgliedstaat festgelegten Wert nicht übersteigt (Art. 3 Buchst. I Umgebungslärm-RL). Schließlich stellt die Richtlinie die in den Plänen zu nennenden Maßnahmen in das Ermessen der zuständigen Behörden. Die zitierte Rechtsprechung zur fehlenden drittbeschützenden Wirkung der §§ 47a ff. BImSchG bedarf vor diesem Hintergrund keiner Korrektur.
- 25 Der Kläger kann eine Klagebefugnis ferner nicht daraus herleiten, dass die Gemeinden, die in ihren Lärmaktionsplänen ruhige Gebiete dargestellt haben, möglicherweise klagebefugt sind (die Klagebefugnis nicht erörternd: Urteil vom 26. Juni 2014 - BVerwG 4 C 2.13 -; die Klagebefugnis bezweifelnd: Berkemann, NuR 2012, 517 <529 f.>). Die Subjektivierung des Unionsrechts als Anknüpfungspunkt für ein Klagerecht von Umweltverbänden ist auf diejenigen Personen beschränkt, denen das Unionsrecht Rechte einräumt. Die Umgebungslärm-Richtlinie nennt aber schon nicht die Gemeinden als diejenigen staatlichen Or-

gane, die zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen berufen sind und aus ihren Festsetzungen Rechte herleiten könnten, und beschränkt sich zudem darauf, den nach nationalem Recht zuständigen Behörden Kompetenzen zuzuweisen und Handlungspflichten zu formulieren.

26 Eine Einschaltung des Europäischen Gerichtshofs zur Beantwortung der Fragen,

- ob Art. 9 Abs. 3 AK unter Berücksichtigung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 8. März 2011 (a.a.O.) so auszulegen ist, dass die Vorschrift einer nationalen Rechtsprechung entgegensteht, die die Zulässigkeit einer Klage davon abhängig macht, dass der Kläger geltend macht, durch das staatliche Handeln in seinen Rechten verletzt zu sein, wenn Gegenstand des Rechtsstreits die Klage einer nach nationalem Recht anerkannten Umweltschutzvereinigung ist, die den Schutz eines ruhigen Gebiets im Sinne des Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b Umgebungslärm-RL begehrt;

- ob Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Umgebungslärm-RL so auszulegen ist, dass Bewohner oder Nutzer von ruhigen Gebieten oder die diese Gebiete ausweisenden Kommunen in der Lage sein müssen, sich darauf zu berufen, dass das Gebiet gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen ist,

ist nicht notwendig. Die richtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts, aufgrund dessen die Fragen zu verneinen sind, ist derart offenkundig, dass für einen vernünftigen Zweifel kein Raum bleibt (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - Rs. C-283/81 - Slg. 1982, I-3415 Rn. 16).

27 Da der Kläger nicht befugt ist, die Flugrouten mit der Begründung anzugreifen, ihre Nutzung führe zu einer unzulässigen Verlärmung ruhiger Gebiete, brauchen die Fragen,

- ob Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b Umgebungslärm-RL so auszulegen ist, dass die Vorschrift einer nationalen Rechtsvorschrift nicht entgegensteht, die den Schutz ruhiger Gebiete unter einen bloßen Abwägungsvorbehalt stellt;

bejahendenfalls,

- ob Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b Umgebungslärm-RL so auszulegen ist, dass die Abwägung schon dann zu einer Zunahme des Lärms führen kann, wenn ein Grund für die Erforderlichkeit der Lärmzunahme genannt werden kann, oder ob es sich bei der Verpflichtung, ruhige Gebiete gegen die Zunahme des Lärms zu schützen, um eine Verpflichtung handelt, die nur unter Zugrundelegung wichtiger Gründe hingenommen werden kann;

- ob Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Umgebungslärm-RL so auszulegen ist, dass die bestandskräftige Festsetzung eines ruhigen Gebiets bewirkt, dass die staatlichen Behörden zu gewährleisten haben, dass sich das Lärmschutzniveau innerhalb des Gebiets nicht verschlechtert;

- ob Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Umgebungslärm-RL so auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten zu gewährleisten haben, dass dem Ziel, eine Zunahme des Lärms in ruhigen Gebieten zu verhindern, bestmöglich Rechnung zu tragen ist,

dem Europäischen Gerichtshofs mangels Entscheidungserheblichkeit nicht unterbreitet zu werden.

- 28 c) Zulässig ist der Rechtsbehelf nach § 64 Abs. 1 BNatSchG. Nach Nr. 1 dieser Bestimmung kann eine anerkannte Naturschutzvereinigung, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen Entscheidungen nach § 63 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 und Abs. 2 Nr. 5 bis 7 BNatSchG einlegen, wenn sie geltend macht, dass die Entscheidung u.a. Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes widerspricht. Einschlägig ist vorliegend § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG. Hiernach ist einer nach § 3 UmwRG von einem Land anerkannten, landesweit tätigen Naturschutzvereinigung u.a. vor der Erteilung von Befreiungen von Geboten und Verboten zum Schutz von Natura 2000-Gebieten, auch wenn diese durch eine andere Entscheidung eingeschlossen oder ersetzt werden, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Wie der Senat bereits geklärt hat, ist ein anerkannter Verein nicht nur zur Einlegung von Rechtsbehelfen berechtigt, wenn eine Befreiung erteilt worden ist, sondern auch dann, wenn die zuständige Behörde unter Verkennung der Rechtslage eine Befreiungsentscheidung nicht für erforderlich gehalten und ein Verfahren gewählt hat, in welchem dem Kläger kein Beteiligungsrecht zur Seite

steht (Urteil vom 19. Dezember 2013 - BVerwG 4 C 14.12 - BVerwGE 149, 17 Rn. 26).

- 29 aa) Der Anwendungsbereich des § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG ist eröffnet. Zu den Befreiungen im Sinne der Vorschrift gehört auch die hier vom Kläger vermisste Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG (vgl. Urteil vom 10. April 2013 - BVerwG 4 C 3.12 - BVerwGE 146, 176 = Buchholz 406.403 § 63 BNatSchG 2010 Nr. 3, jeweils Rn. 22). Der Anwendbarkeit von § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG steht nicht entgegen, dass die Festlegung von Flugverfahren kein Projekt wäre, das nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG vor seiner Zulassung oder Durchführung auf seine Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen wäre. Der Projektbegriff des § 34 BNatSchG unterliegt nicht vergleichbaren Einschränkungen, wie sie der Projektbegriff im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung in Art. 1 Abs. 2 UVP-RL über Art. 4 Abs. 1 und 2 UVP-RL in Verbindung mit den Anhängen I und II erfährt, sondern ist generell bei sonstigen Eingriffen in Natur und Landschaft erfüllt, d.h. auch bei der Ausübung schutzgebietsgefährdender Tätigkeiten, die nicht zwingend mit baulichen Veränderungen einhergehen. Er ist wirkungsbezogen (Urteil vom 10. April 2013 a.a.O. Rn. 29), nicht vorhabenbezogen. Ein Projekt im Sinne des § 34 BNatSchG ist danach jedenfalls die Festlegung von Flugkorridoren, in denen Überflüge über Schutzgebiete in bestimmter Regelmäßigkeit und Intensität stattfinden (vgl. Urteil vom 10. April 2013 a.a.O. Rn. 30). Zu solchen Überflügen gehören An- und Abflüge zu einem Flughafen, deren Verfahren in der Rechtsform der Verordnung nach § 27a Abs. 2 Satz 1 LuftVO antizipiert und standardisiert sind. Dass die Festlegung der Flugverfahren nach § 27a Abs. 1 LuftVO nicht verbindlich ist, wenn im Einzelfall eine Flugverkehrskontrollfreigabe nach § 26 Abs. 2 Satz 2 LuftVO erfolgt ist, ändert daran nichts.
- 30 bb) Einer Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG bedarf es, wenn Veranlassung für eine Prüfung der Verträglichkeit des Projekts mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets besteht - das ist nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG der Fall, wenn das Projekt einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet ist, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen - und die Verträglichkeitsprüfung ergibt, dass das Projekt

zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann und deshalb nach § 34 Abs. 2 BNatSchG unzulässig ist.

- 31 cc) Macht ein Kläger geltend, dass ein Projekt nur aufgrund einer Abweichungsentscheidung hätte zugelassen werden dürfen, muss er Tatsachen vortragen, die es möglich erscheinen lassen, dass das Projekt einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet ist, ein Natura 2000-Gebiet erheblich zu beeinträchtigen. Ist die Eignung von Projekten zur erheblichen Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten nach dem Vorbringen des Klägers nicht von vornherein und nach jeder rechtlichen Betrachtungsweise ausgeschlossen, braucht der Kläger zu dem möglichen Ausgang einer etwa erforderlichen Verträglichkeitsprüfung nicht vorzutragen. Es ist gerade Aufgabe der Verträglichkeitsprüfung zu ermitteln, ob das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann. Mehr als Spekulationen, wie die Verträglichkeitsprüfung ausgehen könnte, wäre einem Kläger nicht möglich.
- 32 Das Oberverwaltungsgericht hat in dem angefochtenen Urteil nicht festgestellt, dass und gegebenenfalls welchen Tatsachenvortrag der Kläger zu § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG geliefert hat. Dies nötigt allerdings nicht zur Zurückverweisung der Sache, da die Sachurteilsvoraussetzungen auch für die Entscheidung der Vorinstanz vom Bundesverwaltungsgericht von Amts wegen zu prüfen sind (Urteil vom 28. Februar 1985 - BVerwG 2 C 14.84 - BVerwGE 71, 73 <74 f.>).
- 33 Im Schriftsatz vom 27. Dezember 2012 hat der Kläger erstinstanzlich geltend gemacht, die Benutzung der Wannsee-Routen lasse Auswirkungen auf die Natura 2000-Gebiete Teltowkanalaue, Pfaueninsel, Grunewald und Westlicher Düppeler Forst durch Fluglärm und die mit den Überflügen verbundenen Schadstoffeinträge erwarten. Mit Schriftsatz vom 14. Januar 2013 hat er außerdem ein Papier der EU-Kommission vom 8. Januar 2013 eingereicht, in dem eine Umweltverträglichkeitsprüfung für Flugrouten über die Vogelschutzgebiete Nuthe-Nieplitz-Niederung sowie die FFH-Gebiete Müggelsee, Müggelspree, Wasserwerk Friedrichshagen, Wilhelmshagen-Woltersdorf-Dünenzug und Teu-

felsseemoor Köpenick angemahnt wird, und unter Vorlage von Standardbogenlisten die Übertragbarkeit auf die von den Wannsee-Routen betroffenen Schutzgebiete behauptet. Das reicht aus.

34 2. Soweit die Klage zulässig ist, ist sie unbegründet. Einer Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG bedurfte es nicht. Das Obergerverwaltungsgericht hat ausgeschlossen, dass die Flugverfahren erhebliche neue oder veränderte Beeinträchtigungen der Schutz- und Erhaltungsziele von Natura 2000-Gebieten mit sich bringen. Es hat, den Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO bindend, festgestellt, dass im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens für den Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld als Untersuchungsraum für die Vorprüfung zu den Auswirkungen durch Fluglärm und Überflug der Flächenumfang der am weitesten reichenden Auswirkungen des Vorhabens auf das Schutzgut Tiere und Pflanzen innerhalb der 47 dB(A)-Schallisophone 20XX zugrunde gelegt wurde und die hier in Rede stehenden Gebiete außerhalb dieses Bereichs liegen (UA S. 17 f.). Erübrigte sich danach schon die Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung, konnte es nicht mehr dazu kommen, dass die Festsetzung der Flugverfahren an § 34 Abs. 2 BNatSchG als Voraussetzung für die Notwendigkeit einer Abweichungsentscheidung scheitert.

35 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 15 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann