

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Übersetzung: nein

Bergrecht

Rechtsquelle/n:

UmwRG § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b, Nr. 5 und 6, § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, § 8 Abs. 2 Nr. 1

Leitsätze:

1. Mit der Zulassung eines bergrechtlichen Hauptbetriebsplanes wird ein Vorhaben im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG zugelassen.

2. Eine UVP- oder Vorprüfungspflicht besteht bei der Zulassung eines Hauptbetriebsplanes nicht, wenn die beanspruchte Abbaufäche bereits Gegenstand eines planfestgestellten obligatorischen Rahmenbetriebsplanes war (vgl. hierzu das Parallelverfahren BVerwG 7 C 4.21).

Urteil des 7. Senats vom 6. Oktober 2022 - BVerwG 7 C 5.21

- I. VG Darmstadt vom 25. Mai 2016
Az: 7 K 1776/15.DA
- II. VGH Kassel vom 17. Februar 2021
Az: 2 A 1800/16



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 5.21
2 A 1800/16

Verkündet
am 6. Oktober 2022

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2022:061022U7C5.21.0

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 6. Oktober 2022
durch den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Korbmacher,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Schemmer, Dr. Günther und
Dr. Löffelbein und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Bähr

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Hessischen
Verwaltungsgerichtshofs vom 17. Februar 2021 wird zu-
rückgewiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens einschließlich der au-
ßergerichtlichen Kosten der Beigeladenen trägt der Kläger.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, eine anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigung, wendet sich gegen die Zulassung eines Hauptbetriebsplanes der Beigeladenen für den Quarzsand- und Kiestagebau "L. W."
- 2 Mit Bescheid vom 26. Oktober 2015 ließ der Beklagte den bis 31. August 2017 befristeten Hauptbetriebsplan zu. Die Zulassung umfasste u. a. den Abbau von Quarzsanden und Kiesen in den Abschnitten 1a und 1b der Südosterweiterung. Der Rahmenbetriebsplan der Beigeladenen zur Südosterweiterung des Quarzsand- und Kiestagebaus war mit Planfeststellungsbeschluss vom 15. August 2013 in der Gestalt des Planergänzungsbeschlusses vom 22. Februar 2016 zugelassen worden. Der Planfeststellungsbeschluss ist Gegenstand des Revisionsverfahrens BVerwG 7 C 4.21.
- 3 Die gegen die Zulassung des Hauptbetriebsplanes 2015 erhobene Klage verwarf das Verwaltungsgericht mangels Klagebefugnis als unzulässig. Mit seiner vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung hat der Kläger zunächst weiterhin die Aufhebung der Zulassung des Hauptbetriebsplanes 2015 begehrt. Nach Ablauf der Befristung hat der Kläger ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse geltend gemacht. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung des Klägers zurückgewiesen. Die zunächst erhobene Anfechtungsklage sei zwar zulässig gewesen. Insbesondere ergebe sich für den Kläger nunmehr ein Verbandsklagerecht aus § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG. Die Klage sei jedoch unbegründet. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung sei allein im obligatorischen Rahmenbetriebsplanverfahren durchzuführen. Im Hauptbetriebsplan sei keine artenschutzrechtliche Konfliktbewältigung vorgenommen worden, die dem Rahmenbetriebsplan vorbehalten sei. Der Hauptbetriebsplan stelle auch keine erstmals die gesamte Fläche umfassende Zulassungsentscheidung dar; sowohl die Flächen als auch die Maßnahmen seien von den bisherigen Zulassungen umfasst.

4 Mit der vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision rügt der Kläger, vor der Zulassung des Hauptbetriebsplanes habe eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestanden. Der Zulassung des Hauptbetriebsplanes stünden Vorschriften des nationalen und europäischen Artenschutzes entgegen.

5 Der Kläger beantragt,

unter Änderung des Urteils des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 17. Februar 2021 und des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 25. Mai 2016 festzustellen, dass der Bescheid des Regierungspräsidiums Darmstadt vom 25. Oktober 2015 rechtswidrig war.

6 Der Beklagte und die Beigeladene beantragen jeweils,

die Revision zurückzuweisen.

7 Sie verteidigen das angefochtene Urteil.

II

8 Die Revision hat keinen Erfolg. Sie ist zwar zulässig, aber unbegründet. Die Zulassung des Hauptbetriebsplanes 2015 durch den Beklagten war rechtmäßig.

9 1. Die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, die Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO sei zulässig, begegnet im Ergebnis keinen bundesrechtlichen Bedenken. Das Revisionsgericht prüft die Sachurteilsvoraussetzungen von Amts wegen. Es ist hierbei nicht an die tatsächlichen Feststellungen in dem angefochtenen Urteil gebunden (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. November 2018 - 6 C 2.17 - BVerwGE 164, 1 Rn. 12).

10 a) Der Kläger war im Zeitpunkt der Erledigung des Verwaltungsakts durch Zeitablauf am 31. August 2017 klagebefugt. Nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 UmwRG in der hier maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290) gilt das Gesetz für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 bis 6 UmwRG, die am 2. Juni 2017 noch keine Bestandskraft erlangt

haben. Die angefochtene Zulassung des Hauptbetriebsplanes 2015 war in diesem Zeitpunkt noch nicht bestandskräftig, weil das Berufungsverfahren noch anhängig war. Die Verbandsklagebefugnis folgt allerdings entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts nicht aus § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG, sondern aus § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG i. V. m. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2, Satz 2 UmwRG.

- 11 aa) Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG, der der Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten – Aarhus-Konvention – (BGBl. 2006 II S. 1251) dient, ist – soweit hier einschlägig – ein Rechtsbehelf auch gegen Verwaltungsakte gegeben, durch die andere als in Nummer 1 genannte Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts zugelassen werden. Der Vorhabenbegriff in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG orientiert sich an der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) a. F., allerdings ohne die Bezugnahme auf die Anlage 1 zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, die schon für die Reichweite der Klagebefugnis nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG von Bedeutung ist. Erfasst sein kann daher auch die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. November 2017 - 7 C 25.15 - Buchholz 445.41 § 27 WHG 2010 Nr. 3 Rn. 19; BT-Drs. 18/9526 S. 36). Nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. a Spiegelstrich 2 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 26 S. 1) – UVP-RL – gehört hierzu der Abbau von Bodenschätzen, den die Beigeladene im Tagebau betreibt.
- 12 bb) Die Zulassung des Hauptbetriebsplanes 2015 durch den ursprünglich angefochtenen Verwaltungsakt stellte entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs auch eine Zulassungsentscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG dar. Zwar trifft es zu, dass der Planfeststellungsbeschluss, mit dem der obligatorische Rahmenbetriebsplan zugelassen wird, stets Bindungswirkung für die nachfolgenden Hauptbetriebspläne entfaltet (vgl. hierzu das Parallelverfahren BVerwG 7 C 4.21). § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG ist jedoch so zu verstehen,

dass er auch Entscheidungen, die – wie die Zulassung eines Hauptbetriebsplanes, bei dem die Zulassungsfähigkeit des Gesamtvorhabens nicht mehr in Frage gestellt werden kann – nur Elemente einer Zulassungsentscheidung enthalten, erfasst und für diese den Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes eröffnet (vgl. BVerwG, Urteile vom 2. November 2017 - 7 C 25.15 - Buchholz 445.41 § 27 WHG 2010 Nr. 3 Rn. 19 und vom 19. Dezember 2019 - 7 C 28.18 - BVerwGE 167, 250 Rn. 25). Der Hauptbetriebsplan entfaltete hier eine partielle und abschnittsbezogene Gestattungswirkung im Hinblick auf das mit dem Rahmenbetriebsplan zugelassene Gesamtvorhaben. Entscheidend ist allein, ob bei der Zulassungsentscheidung umweltbezogene Rechtsvorschriften anzuwenden sind. Der Begriff der umweltbezogenen Rechtsvorschriften wird in § 1 Abs. 4 UmwRG umschrieben. Danach sind die Elemente der Definition von "Umweltinformationen" in § 2 Abs. 3 des Umweltinformationsgesetzes maßgeblich, die eine 1:1-Umsetzung nicht nur der Umweltinformationsrichtlinie der Europäischen Union, sondern auch der dahinter stehenden Begriffsbestimmung der Aarhus-Konvention darstellt (siehe BT-Drs. 18/9526 S. 36).

- 13 Hiernach war der ursprünglich angegriffene Verwaltungsakt, mit dem der Hauptbetriebsplan 2015 zugelassen wurde, tauglicher Gegenstand einer Verbandsklage. Er enthielt naturschutz-, wasser- und bodenschutzrechtliche Nebenbestimmungen und bezog sich mithin auf den Zustand von Umweltbestandteilen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG.
- 14 cc) Schließlich lag, wovon auch der Verwaltungsgerichtshof zutreffend ausgegangen ist, ein Vorhaben nach dem hier allein in Betracht kommenden § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b UmwRG nicht vor. Bei der Zulassung des Hauptbetriebsplanes 2015 handelte es sich nicht um eine Entscheidung, für die nach der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (im Folgenden: UVP) bestehen kann. Zwar unterliegt nach § 1 Nr. 1 Buchst. b Doppelbuchst. dd UVP-V Bergbau vom 13. Juli 1990 in der hier maßgeblichen Fassung vom 3. September 2010 (BGBl. I S. 1261) die Gewinnung von Bodenschätzen im Tagebau mit einer Größe der beanspruchten Abbaufäche von mehr als 10 ha bis weniger als 25 ha einer allgemeinen Vorprüfungspflicht zur Feststellung der UVP-Pflicht. Die Zulassung des Hauptbetriebsplanes 2015

durch den ursprünglich angefochtenen Bescheid vom 26. Oktober 2015 gestattete den Abbau von Quarzsanden und -kiesen in den Abschnitten 1a und 1b der Südosterweiterung. Diese Abschnitte umfassen zusammen etwa 11,7 ha der insgesamt 63,7 ha großen Südostgrube. Jedoch bestand hier keine Vorprüfungspflicht, weil diese Abbauflächen bereits Gegenstand des vorangegangenen bergrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses waren, mit dem der obligatorische Rahmenbetriebsplan zur Südosterweiterung des Quarzsand- und Kiestagebaus der Beigeladenen nach Durchführung einer UVP zugelassen wurde. Dieser Planfeststellungsbeschluss hat eine umfassende Konzentrations- und Bindungswirkung für die nachfolgenden Betriebspläne. Dies gilt insbesondere für die dort durchgeführte artenschutzrechtliche Vollprüfung (vgl. hierzu das Parallelverfahren BVerwG 7 C 4.21).

- 15 dd) Nach allem lagen die Voraussetzungen für die Verbandsklagebefugnis nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG im Zeitpunkt der Erledigung vor. Den Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG hat das Berufungsgericht hingegen überspannt. Zwar ist der Begriff der Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen grundsätzlich weit auszulegen; er erfasst ein breites Spektrum an Tätigkeiten und lässt sich als Umschreibung von Maßnahmen des Gesetzesvollzugs verstehen, die im Zusammenhang mit einer Zulassungsentscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG stehen. In diesem Sinne stellt sich die nachträgliche (teilweise) Aufhebung der Zulassungsentscheidung als stärkste Form einer Überwachung oder Aufsicht dar (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2020 - 9 A 22.19 - BVerwGE 168, 368 Rn. 17). Die Zulassung des Hauptbetriebsplanes, die auf den Rahmenbetriebsplan aufsetzt, indem er dem Vorhabenträger die Errichtung und Führung des Betriebes gestattet, kann jedoch nicht als Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahme verstanden werden. Hier steht keine Maßnahme der Gefahrenabwehr in Rede. Vielmehr geht es um die Rechtskreiserweiterung des Vorhabenträgers und nicht um typischerweise ordnungsrechtliche Maßnahmen.
- 16 b) Das berechtigte Interesse des Klägers an der begehrten Feststellung hat der Verwaltungsgerichtshof zu Recht bejaht. Eine Wiederholungsgefahr ist gegeben, weil der Kläger auch künftig mit dem Erlass von Bescheiden zumindest vergleichbaren Regelungsgehalts bei der Zulassung weiterer Hauptbetriebspläne rechnen muss.

- 17 2. Die Revision hat in der Sache keinen Erfolg. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist unbegründet, weil die Zulassung des Hauptbetriebsplanes 2015 durch den erledigten Bescheid nicht gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstoßen hat, die für die Entscheidung von Bedeutung waren (§ 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG).
- 18 Eine Pflicht zur Durchführung einer UVP vor Zulassung des Hauptbetriebsplanes 2015 bestand im Hinblick auf die Gestattung des Abbaus in den Abschnitten 1a und 1b der Südosterweiterung – wie bereits dargelegt – nicht. Soweit mit der Zulassung des Hauptbetriebsplanes 2015 zudem die Aus- und Vorrichtung im Abbauabschnitt 1b inklusive der dafür erforderlichen Einfriedung, Rodung und Beräumung, die Aufbereitung und Lagerung des gewonnenen Rohstoffs, die Rückverfüllung und Rekultivierung von bergbaulich genutzten Flächen, die Durchführung von Maßnahmen für den Naturschutz sowie die Fertigstellung der Dichtschrürze im Bereich der Westgrube gestattet wurden, bestand ebenfalls keine Pflicht zur Durchführung einer UVP oder einer Vorprüfung. Eine entsprechende Verpflichtung lässt sich der für Bergbauvorhaben allein einschlägigen Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (vgl. § 18 Satz 1 UVPG i. d. F. vom 24. Februar 2010, BGBl. I S. 94) nicht entnehmen.
- 19 Verstöße gegen die Vorgaben des europäischen Artenschutzrechts durch das angefochtene Urteil zeigt die Revision nicht auf. Die Ausführungen erschöpfen sich in der Kritik an der Zulassung des Rahmenbetriebsplanes, die Gegenstand des Parallelverfahrens BVerwG 7 C 4.21 ist. Da der Planfeststellungsbeschluss, mit dem der Rahmenbetriebsplan der Beigeladenen zur Südosterweiterung des Quarzsand- und Kiestagebaus "L. W." zugelassen wurde, nicht rechtswidrig ist (vgl. das Urteil vom heutigen Tag im Parallelverfahren BVerwG 7 C 4.21), erweist sich der Hauptbetriebsplan 2015 auch nicht wegen eines fehlenden Rahmenbetriebsplanes als rechtswidrig.

20 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO.

Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Bähr

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 15 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Bähr