

Leitsätze:

1. Für die Entscheidung über Rechtsbehelfe, die auf die Fortschreibung von Luftreinhalteplänen gerichtet sind und die seit dem 2. Juni 2017 rechtshängig gemacht wurden, ist das Oberverwaltungsgericht gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG sachlich (instanziell) zuständig.
2. Für die Entscheidung über Rechtsbehelfe, die vor diesem Stichtag bei einem Verwaltungsgericht rechtshängig gemacht wurden, bleibt das Verwaltungsgericht sachlich zuständig.

OVG NRW, Beschluss vom 6. Dezember 2018 - 8 D 62/18.AK -

8 D 62/18.AK

B e s c h l u s s

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

wegen Immissionsschutzrechts (Luftreinhalteplan Düsseldorf)  
hier: sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts

hat der 8. Senat des

OBERVERWALTUNGSGERICHTS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 6. Dezember 2018

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Prof. Dr. S e i b e r t ,

die Richterin am Oberverwaltungsgericht S a r n i g h a u s e n ,

den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. N i e s l e r

beschlossen:

Das Oberverwaltungsgericht ist für die Entscheidung  
des Rechtsstreits sachlich zuständig.

Gründe:

Aufgrund der Rüge des Beklagten entscheidet der Senat gemäß § 83 Satz 1 VwGO i. V. m. § 17a Abs. 3 Satz 2 GVG vorab über die sachliche (instanzielle) Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts.

Die sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts für die Entscheidung des Rechtsstreits ist gegeben. Sie ergibt sich aus § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG in der zum Zeitpunkt der Klageerhebung am 11. September 2018 gültigen Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290) (dazu 1.), jedenfalls aber in analoger Anwendung dieser Vorschrift (dazu 2.). Diese ordnet für Streitigkeiten der vorliegenden Art, die seit dem 2. Juni 2017 rechtshängig gemacht werden (dazu 3.), die Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts im ersten Rechtszug an.

1. Abweichend von der grundsätzlichen Eingangszuständigkeit der Verwaltungsgerichte gemäß § 45 VwGO regelt § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG, dass über Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG oder deren Unterlassen im ersten Rechtszug das Oberverwaltungsgericht entscheidet, auch wenn kein Fall des § 47 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 VwGO vorliegt. Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG sind solche über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die nach Anlage 5 des UVPG oder landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann; ausgenommen hiervon sind Pläne und Programme, über deren Annahme durch formelles Gesetz entschieden wird.

Die hier streitgegenständliche Fortschreibung des Luftreinhalteplans betrifft eine Entscheidung gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG (dazu a). Für diese kann im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG eine Pflicht zur Durchführung einer SUP bestehen (dazu b).

a) Luftreinhaltepläne gemäß § 47 BImSchG sind Pläne im Sinne von § 2 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 UVPG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG.

Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 35; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Juli 2018, § 1 UmwRG Rn. 93, 99 (jeweils für SUP-pflichtige Pläne).

Über sie wird in Nordrhein-Westfalen nicht durch formelles Gesetz entschieden, sondern sie werden gemäß § 1 Abs. 1, § 4 i. V. m. Nr. 10.6 des Anhangs II der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz (ZustVU NRW) von der Bezirksregierung aufgestellt.

Auch die Fortschreibung eines Luftreinhalteplans ist vom Anwendungsbereich des § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG erfasst. Ob sich dabei der Rechtsbehelf im Sinne dieser Vorschrift auch „gegen“ den bestehenden Luftreinhalteplan richtet, weil die Klägerin diesen als defizitär rügt, oder ob sie ausschließlich ein Unterlassen gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, Satz 2 UmwRG beanstandet, bedarf keiner Entscheidung. Diese Vorschriften bringen jedenfalls zum Ausdruck, dass Rechtsbehelfe, die auf das Fortschreiben von Luftreinhalteplänen gerichtet sind, vom Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes erfasst werden sollen. Dies entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers. In den Gesetzesmaterialien wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG im Bundesrecht ausschließlich für Pläne und Programme gelte, die in Anlage 3 UVPG a. F. aufgeführt seien. Das schließe nach § 2 Abs. 5 UVPG a. F. Änderungen dieser Pläne und Programme ein.

Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 33.

b) Der streitgegenständliche Luftreinhalteplan in seiner begehrten fortzuschreibenden Fassung kann einer Pflicht zur Durchführung einer SUP unterliegen (dazu aa). Darauf, ob diese Pflicht tatsächlich besteht, kommt es nicht an (dazu bb).

aa) Da hier die Fortschreibung eines Luftreinhalteplans in Streit steht, ist auf den Plan in seiner fortzuschreibenden Fassung abzustellen, weil die Bestimmungen der §§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung an den Streitgegenstand anknüpfen.

(1.) Eine obligatorische Pflicht zur Durchführung einer SUP aufgrund § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG scheidet allerdings aus, weil Luftreinhaltepläne nicht in der Anlage 5 Nr. 1 zum UVPG aufgeführt sind.

(2.) Der streitgegenständliche Luftreinhalteplan in seiner fortzuschreibenden Fassung kann aber einer konditionalen Pflicht zur SUP gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG unterliegen. Danach ist eine SUP durchzuführen bei Plänen und Programmen, die in der Anlage 5 Nr. 2 aufgeführt sind und für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 (Liste „UVP-pflichtige Vorhaben“) aufgeführten Vorhaben oder von Vorhaben, die nach Landesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen Rahmen setzen.

Luftreinhaltepläne nach § 47 Abs. 1 BImSchG sind in Nr. 2.2 der Anlage 5 zum UVPG aufgeführt und können deshalb SUP-pflichtig gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG sein, wenn sie einen Rahmen im eben genannten Sinne setzen. Dies kommt hier in Betracht.

Gemäß § 35 Abs. 3 UVPG setzen Pläne und Programme einen Rahmen für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben, wenn sie Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen, enthalten. Bedeutung für eine spätere Zulassungsentscheidung hat ein Plan oder Programm dabei bereits dann, wenn er im Rahmen einer Abwägungsentscheidung oder bei der Anwendung von Ermessensvorschriften oder Beurteilungsermächtigungen rechtlich zu berücksichtigen ist.

Vgl. Gärditz, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Band I, Stand: Juli 2018, § 14b UVPG a. F. Rn. 44, der die Rahmensetzung bei Luftreinhalteplänen nach § 47 Abs. 3 Satz 1 BImSchG bejaht (Rn. 56).

Dabei können nach der Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG auch „Negativplanungen“ einen Rahmen für die Entscheidung über die Zulassung von Vorhaben setzen. Darunter sind Pläne und Programme zu verstehen, die für näher bezeichnete Gebiete die Verwirklichung von bestimmten Vorhaben ausschließen, indem sie für die betreffenden Gebiete eine spezifische Nutzung vor-

schreiben oder gewisse Nutzungen verbieten. Solche „Negativplanungen“ können insbesondere Verdrängungs- und Verlagerungseffekte hervorrufen, die erhebliche Auswirkungen auf Schutzgüter im Sinne des § 2 Abs. 1 UVPG haben.

Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 34 unter Bezugnahme auf  
BT-Drs. 15/3441, S. 29 f.

Eine Rahmensetzung im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 UVPG durch einen Luftreinhalteplan kommt deshalb unter anderem dann in Betracht, wenn er Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen vorsieht, die bei der Genehmigung von UVP-pflichtigen Anlagen zu berücksichtigen sind.

Vgl. BT-Drs. 15/3441, S. 43.

UVP-pflichtige Anlagen, für die der streitgegenständliche Luftreinhalteplan in seiner fortzuschreibenden Fassung einen Rahmen setzen könnte, sind hier z. B. die in Nr. 14 der Anlage 1 zum UVPG aufgezählten Verkehrsvorhaben (insbesondere Nr. 14.11: Bau von Straßenbahn- oder U-Bahnstrecken).

Desgleichen kann er für Vorhaben bzw. Entscheidungen, die nach Landesrecht einer UVP oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG i. V. m. § 1 Abs. 1 UVPG NRW), einen Rahmen setzen. Dies kommt hier vor allem für die in den Nrn. 5 bis 8 der Anlage 1 zum UVPG NRW genannten straßenrechtlichen Vorhaben in Betracht.

bb) Darauf, ob der streitgegenständliche Luftreinhalteplan in seiner fortzuschreibenden Fassung tatsächlich einer SUP-Pflicht unterliegt, kommt es im Rahmen des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht an. Das tatsächliche Bestehen einer SUP-Pflicht oder deren konkrete Möglichkeit kann bei Rechtsbehelfen, die auf die Aufstellung bzw. Fortschreibung eines Luftreinhalteplans gerichtet sind, auf der Ebene der Zulässigkeitsprüfung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht abschließend beantwortet werden (dazu (1.)). Aus den Gesetzesmaterialien zu dieser Vorschrift ergibt sich nichts anderes (dazu (2.)). Ebenso wenig gebietet die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG eine andere Auslegung und Anwendung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG (dazu (3.)).

(1.) Weder das Bestehen einer SUP-Pflicht noch die vom Beklagten geforderte konkrete Möglichkeit dieser Pflicht können im Rahmen der Zulässigkeit des Rechtsbehelfs festgestellt werden.

Ob der Luftreinhalteplan gemäß § 35 Abs. 3 UVPG einen Rahmen setzt und damit SUP-pflichtig ist, wird von seinem Inhalt bestimmt. Betrifft der Rechtsbehelf die Aufstellung bzw. Fortschreibung eines Luftreinhalteplans, hängt die SUP-Pflicht deshalb davon ab, welchen konkreten Inhalt der Plan zukünftig haben wird. Dies steht aber vor Ergehen des gerichtlichen Sachurteils nicht fest, so dass die Frage der Rahmensezung durch die streitgegenständliche Planaufstellung oder Planfortschreibung im Rahmen der Zulässigkeit des Rechtsbehelfs zwangsläufig noch nicht geprüft werden kann.

Hinzu tritt, dass nach dem Gesetzeswortlaut erst die Begründetheitsvorschrift des § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG das tatsächliche Bestehen einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung voraussetzt, während es nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG genügt, dass die Pflicht zur Durchführung einer SUP bestehen kann.

Im Fall des Unterlassens oder Fortschreibens eines Luftreinhalteplans „kann“ deshalb im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG die Möglichkeit einer SUP-Pflicht bestehen, wenn diese nicht offensichtlich ausgeschlossen ist. Das ist hier aber nicht der Fall.

Ob sich ein ähnliches oder weitergehendes Ergebnis auch aus § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG ergibt, der ohne weitere Maßgaben das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz auch dann für anwendbar erklärt, wenn entgegen geltenden Rechtsvorschriften keine Entscheidung nach Satz 1 getroffen wurde, bedarf keiner Entscheidung.

(2.) Nichts anderes ergibt sich entgegen der Auffassung des Beklagten aus den von ihm auszugsweise zitierten Gesetzesmaterialien zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG. Zwar wird dort hinsichtlich des Bestehens einer SUP-Pflicht auf den konkreten Plan oder das konkrete Programm abgestellt.

Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 33.

Allerdings wird im unmittelbaren Anschluss an diese Aussage das Bestehen einer SUP-Pflicht im Wesentlichen unter dem Gesichtspunkt der Begründetheit des Rechtsbehelfs erörtert. Die SUP-Pflicht könne darauf beruhen, dass für den konkreten Plan oder das konkrete Programm nach den gesetzlichen Vorgaben zwingend eine SUP durchzuführen ist, oder darauf, dass der Plan oder das Programm nach dem Ergebnis einer Vorprüfung des Einzelfalls einer SUP bedarf. Bei Vorprüfungen des Einzelfalls sei im Rahmen der Begründetheit des Rechtsbehelfs also primär zu prüfen, ob eine SUP durchgeführt wurde bzw. hätte durchgeführt werden müssen. Habe eine SUP-Pflicht bestanden, sei aber keine SUP durchgeführt worden, könne der Rechtsbehelf begründet sein.

Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 33.

Aus den Materialien geht nicht hervor, dass der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, das Bestehen einer SUP-Pflicht müsse bei Fallkonstellationen der vorliegenden Art bereits im Rahmen der Zulässigkeit des Rechtsbehelfs festgestellt werden. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der vom Beklagten angeführten Äußerungen von Sachverständigen und einzelnen Fraktionen.

(3.) Das Erfordernis einer konkreten Möglichkeit der SUP-Pflicht des fortzuschreibenden Luftreinhalteplans folgt entgegen der Auffassung des Beklagten auch nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG.

Die Vorschrift des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG ist redaktionell der Bestimmung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG nachgebildet.

Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 33.

Zu letztgenannter Vorschrift hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass auf sie die zu § 42 Abs. 2 VwGO entwickelte sog. Möglichkeitstheorie nicht anwendbar sei. Die Klagebefugnis nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 UmwRG lasse sich nicht mit der Erwägung bejahen, es sei nicht von vornhe-



rein ausgeschlossen, dass eine Pflicht zur Durchführung einer UVP oder zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (IE-RL) vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (ABl. L 334 S. 17) und der Umsetzungsbestimmungen bestehen könne. Die bloße Möglichkeit einer UVP-Pflicht genüge nicht. Deren Bestehen sei vielmehr bereits im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung abschließend zu klären.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 2. November 2017 - 7 C 25.15 -, NVwZ 2018, 986 = juris Rn. 18, vom 12. November 2014 - 4 C 34.13 -, BVerwGE 150, 294 = juris Rn. 10, und vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 -, BVerwGE 149, 17 = juris Rn. 8.

Diese Rechtsprechung ist im Rahmen des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG auf Rechtsbehelfe mit dem Ziel der Aufstellung oder Fortschreibung von Luftreinhalteplänen mit noch unbekanntem Inhalt schon deshalb nicht übertragbar, weil sie von bereits erlassenen Zulassungsentscheidungen mit bekanntem und damit auf eine UVP-Pflicht prüffähigem Inhalt ausgeht.

2. Wenn und soweit § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht unmittelbar auf Luftreinhaltepläne anwendbar sein sollte, findet er jedenfalls analoge Anwendung. Dies gilt sowohl für den Fall, dass § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG enger auszulegen sein sollte, als auch für den Fall, dass ein Luftreinhalteplan von der hier vertretenen „weiteren“ Auslegung nicht erfasst sein sollte. In diesen Fällen ist die Vorschrift jedenfalls wegen einer planwidrigen Regelungslücke analog anzuwenden mit der Folge, dass ebenfalls der Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes eröffnet ist.

a) Mit der Beschränkung des Anwendungsbereichs des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes auf solche Luftreinhaltepläne, die einer SUP-Pflicht tatsächlich unterliegen oder bei denen dies hinreichend konkret möglich ist, würde § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG hinter dem ausdrücklichen Regelungswillen des Gesetzgebers zurückbleiben, dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - zur umweltrechtlichen Verbandsklage bei Luftreinhalteplänen Rechnung zu tragen.

Aus den Gesetzesmaterialien geht eindeutig hervor, dass der Gesetzgeber mit der Einfügung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG zwei Regelungszwecke verfolgt hat. Neben der vollständigen Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) im deutschen Recht,

vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 31 ff.,

wollte er auch dem zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung tragen.

Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 1, 24, 35.

Nach dieser Entscheidung folgt das Klagerecht eines anerkannten Umweltverbandes bei Luftreinhalteplänen zwar nicht unmittelbar aus Art. 9 Abs. 3 AK oder einer analogen Anwendung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes in der früher geltenden Fassung. Vielmehr gewährt § 47 Abs. 1 BImSchG bei der gebotenen Auslegung anhand unionsrechtlicher Vorgaben einem anerkannten Umweltverband eigene Rechte im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 -, BVerwGE 147, 312 = juris Rn. 30 ff., 38 ff.

Das Bundesverwaltungsgericht hat aus dem Unionsrecht, nicht aus Art. 9 Abs. 3 AK, das Erfordernis abgeleitet, anerkannten Umweltverbänden in Bezug auf Luftreinhaltepläne ein Klagerecht einzuräumen. Dabei hat es aber weder die Zulässigkeit noch die Begründetheit des Rechtsbehelfs davon abhängig gemacht, ob für den streitgegenständlichen Luftreinhalteplan eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung bestehen kann bzw. besteht.

Die analoge Anwendung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG würde zugleich dem vom Gesetzgeber mit der Zuständigkeitsvorschrift des § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG verfolgten Regelungszweck umfassend Rechnung tragen. Mit dieser Vorschrift wollte er ähnlich wie in den Fällen des § 47 VwGO die erstinstanzliche Zuständigkeit für Rechtsbehelfe von anerkannten Umweltvereinigungen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in Bezug auf Pläne und Programme auf Grund der grundsätzlichen Vergleichbarkeit der Planungsentscheidungen erstinstanzlich den Oberverwaltungsgerichten zuweisen.

Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 42.

Es geht weder aus den Gesetzesmaterialien hervor noch ist sonst ersichtlich, dass der Gesetzgeber dabei zwischen SUP-pflichtigen und nicht SUP-pflichtigen Luftreinhalteplänen unterscheiden und es dabei auf das praktisch nicht handhabbare prognostische Kriterium der Rahmensetzung des Luftreinhalteplans in seiner künftigen Gestalt ankommen lassen wollte.

b) Entgegen der Auffassung des Beklagten ist § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG in dem unter a) ausgeführten Sinne analogiefähig. Dem steht nicht entgegen, dass das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - eine analoge Anwendung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes verneint hat. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der damals gültigen Fassung hat der Gesetzgeber als abschließende Regelung verstanden, weshalb eine planwidrige Regelungslücke zu verneinen war. Davon unterscheidet sich die vorliegende Situation grundlegend. Hier hat der Gesetzgeber ausdrücklich zu erkennen gegeben, eine bestimmte Fallkonstellation mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz regeln zu wollen, was aber im Gesetzeswortlaut so nicht zum Ausdruck kommt.

3. Die sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts für die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits ist auch in zeitlicher Hinsicht gegeben.

§ 7 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG begründet die sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts für Streitigkeiten der vorliegenden Art, die seit dem 2. Juni 2017 rechtshängig gemacht wurden. Dies folgt aus § 8 Abs. 2 UmwRG, wonach das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 bis 6 UmwRG gilt, die am 2. Juni 2017 noch keine Bestandskraft erlangt haben (Nr. 1) oder die nach diesem Zeitpunkt ergangen sind oder hätte ergehen müssen (Nr. 2), sowie aus dem Inkrafttreten der genannten Vorschriften am 2. Juni 2017.

Der bei der Fortschreibung von Luftreinhalteplänen anwendbare § 8 Abs. 2 Nr. 2 UmwRG ist dabei nicht, was mit seinem Wortlaut auch vereinbar wäre, dahingehend auszulegen, dass darauf abzustellen ist, ob sich erstmals nach dem gesetzlichen

Stichtag ein Anlass für die Einleitung eines Verfahrens, d. h. für die Fortschreibung des Luftreinhalteplans, geboten hat. Ein solches Verständnis, das der Regelung des § 5 UmwRG a. F. beigemessen wurde,

vgl. BT-Drs. 16/2495, S. 15,

würde hier dem Regelungsziel des Gesetzgebers nicht entsprechen.

Dies ergibt sich insbesondere auch aus der Entstehungsgeschichte des § 8 Abs. 2 UmwRG. Im Gesetzentwurf war zunächst lediglich die Regelung des heutigen § 8 Abs. 2 Nr. 2 UmwRG vorgesehen.

Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 12 (mit dem damals vorgesehenen Datum des Inkrafttretens des Gesetzes).

Die im Umweltausschuss angehörten Sachverständigen hatten diese Übergangsvorschrift als unzureichend kritisiert, weil das Gesetz nicht sofort auf alle anhängigen Verfahren Anwendung finde.

Vgl. Protokoll-Nr. 18/91 des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, S. 6 und 21 (Klinger), S. 11 f. (Teßmer) und S. 16 (Schlacke) sowie die angehängten schriftlichen Stellungnahmen der vorgenannten Sachverständigen.

Der Umweltausschuss schlug deshalb die heutige Nr. 1 als Ergänzung vor,

BT-Drs. 18/12146, S. 3,

dem der Gesetzgeber gefolgt ist. Dabei wurde aber offenbar übersehen, dass sich § 8 Abs. 2 Nr. 1 UmwRG nur auf anhängige Rechtsbehelfe „gegen“ Entscheidungen bezieht. Es besteht nicht der geringste Anhaltspunkt, dass der Gesetzgeber das geänderte Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz nicht sofort auf alle anhängigen Verfahren anwenden wollte. Dass die Regelung des § 8 Abs. 2 UmwRG insoweit lediglich sprachlich verunglückt ist, zeigt sich auch dort, wo sie von „Rechtsbehelfen gegen (!) Entscheidungen“ spricht, „die hätten ergehen müssen“ (Nr. 2).

Mit dem am 2. Juni 2017 in Kraft getretenen Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an unions- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29. Mai 2017 (BGBl. I S. 1298) hat der Gesetzgeber, wie ausgeführt, die vollständige Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK sowie des zitierten Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zur Luftreinhalteplanung im nationalen Recht beabsichtigt. Es ist nicht erkennbar und liegt auch mit Blick auf sein Regelungsanliegen fern, dass er dabei solche Rechtsbehelfe aus dem zeitlichen Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes ausnehmen wollte, die sich gegen ein Unterlassen wenden, das bereits vor dem 2. Juni 2017 wegen des Bestehens einer Handlungspflicht pflichtwidrig war und dessen Pflichtwidrigkeit auch danach fort dauert.

So aber Fellenberg/Schiller, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Juli 2018, § 8 UmwRG Rn. 21, 14.

Auf den Zeitpunkt einer Antragstellung bei der Behörde kommt es entgegen der Auffassung des Beklagten nicht an. Dies ergibt sich hier schon daraus, dass die Pflicht zur Aufstellung oder Fortschreibung von Luftreinhalteplänen nicht von einem dahingehenden Antrag eines Umweltverbandes oder Individualklägers abhängt.

Vor diesem Hintergrund kommt es im Rahmen des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UmwRG darauf an, ob der Rechtsbehelf frühestens am 2. Juni 2017, 0 Uhr, eingelegt wurde und ob die unterlassene Entscheidung auch in diesem Zeitpunkt noch hätte ergehen müssen. Die Formulierung „nach diesem Zeitpunkt“ in Nr. 2 soll sich richtigerweise auf das Inkrafttreten am 2. Juni 2017 beziehen.

Vgl. BT-Drs. 18/12146, S. 3, wo anstelle des konkreten Datums das „Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes“ genannt ist; vgl. auch Schieferdecker, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVP, UmwRG, 5. Aufl. 2018, § 8 UmwRG Rn. 24.

Für bereits vor dem 2. Juni 2017 bei einem Verwaltungsgericht rechtshängig gemachte Rechtsbehelfe bleibt dagegen nach dem prozessualen Prinzip der perpetuatio fori das Verwaltungsgericht sachlich zuständig (§ 83 Satz 1 VwGO i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 1 GVG).

Gemessen daran ist die sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts für die Entscheidung des Rechtsstreits hier auch in zeitlicher Hinsicht gegeben. Mit seiner am 11. September 2018 beim Oberverwaltungsgericht eingereichten Klage macht die Klägerin eine auch nach dem Inkrafttreten des Gesetzes am 2. Juni 2017 bestehende Pflicht zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans geltend.

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 83 Satz 2 VwGO).

Prof. Dr. Seibert

Sarnighausen

Dr. Niesler