

---

---

---

**BVerwG zu Massentierhaltung I:  
Überschreiten der Schwellenwerte für die UVP-  
Vorprüfungspflicht aufgrund  
nachträglicher Kumulation**

---

*von RA Ulrich Werner, Berlin*

Urteil des BVerwG vom 18.6.2015 – 4 C 4/14

**Ausgangslage und Problemstellung**

Das BVerwG hat sich im Urteil vom 18.6.2015 erstmals mit der Frage der nachträglichen Kumulation<sup>1</sup> von Intensivtierhaltungsanlagen beschäftigt. Das Gericht hat entschieden, dass die maßgeblichen Größen- oder Leistungswerte von benachbarten Anlagen bei der Bestimmung der UVP-Vorprüfungspflicht zusammenzurechnen sind. Dies gilt allerdings nur dann, wenn die benachbarten Anlagen zu Wirkungsüberschreitungen führen (räumliche Komponente) und die Vorhaben funktional und wirtschaftlich aufeinander bezogen sind (betriebliche Komponente).

Hintergrund der Entscheidung ist die häufige Praxis, dass Intensivtierhaltungsanlagen mit einer Tierplatzzahl beantragt werden, die nur geringfügig unterhalb des Schwellenwertes für das Eingreifen einer standortbezogenen Vorprüfungspflicht des Einzelfalls liegt. Für die Errichtung und den Betrieb von Schweinemastanlagen sieht Nr. 7.7.3 Anlage 1 UVPG einen Schwellenwert von 1.500 Tierplätzen vor, so dass oftmals Anlagen mit 1499 TPL, oder wie im vorliegenden Fall, mit 1480 TPL beantragt werden.

Aus Sicht der betroffenen schutzwürdigen Nutzungen, also insbesondere der im Umfeld lebenden Menschen (Geruch, Bioaerosole) und der im Umfeld vorhandenen stickstoffempfindlichen Ökosysteme macht es keinen Unterschied, ob die Immissionen von einer größeren oder zwei kleineren Anlagen hervorgerufen werden. Das Gericht hatte die Frage zu beantworten, unter welchen Voraus-

---

<sup>1</sup> Von einer nachträglichen Kumulation spricht man, wenn ein neues Vorhaben in einem engen räumlichen Zusammenhang mit einem schon vorhandenen Vorhaben verwirklicht werden soll.

setzungen die durch eine Gesamtschau aller hervorgerufenen Umweltauswirkungen vorzunehmende Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. UVP-Vorprüfung auch für zwei oder mehrere kleinere Vorhaben, die nacheinander durchgeführt werden und für sich genommen nicht UVP-prüfpflichtig wären, durchzuführen ist.

Aus rechtspraktischer Sicht hat diese Frage insbesondere Bedeutung für Klagen gegen solche Anlagen. Denn von der Beantwortung dieser Frage hängt die Anwendbarkeit des Umweltrechtsbehelfsgesetzes ab. Im Fall des Unterbleibens einer erforderlichen UVP oder UVP-Vorprüfung besteht ein Aufhebungsanspruch nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 UmwRG, auf den sich gemäß § 4 Abs. 3 UmwRG nicht nur anerkannte Umweltvereinigungen berufen können, sondern sämtliche Beteiligten nach § 61 Nr. 1 und 2 VwGO, also insbesondere auch Nachbarkläger.

In dem der Entscheidung zu Grunde liegenden Sachverhalt ging es um eine baurechtliche Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb einer Schweinemastanlage mit 1.480 Tierplätzen. Die von den Klägern als kumulierendes Pendant in Bezug genommene Ferkelaufzuchtanlage ist ca. 140 m nördlich vom streitgegenständlichen Schweinemaststall gelegen. Zwischen der bestehenden Ferkelaufzuchtanlage und dem streitgegenständlichen Schweinemaststall verläuft eine Kreisstraße. Während unter Addition der Leistungswerte beider Vorhaben der Schwellenwert für die standortbezogene Prüfpflicht im Einzelfall überschritten wird, verbleiben beide Vorhaben für sich genommen unterhalb der standortbezogenen Vorprüfungspflicht des Einzelfalls. Um das Bild zu vervollständigen, ist auf die Existenz eines unmittelbar benachbarten FFH-Gebietes zu verweisen, dessen Erhaltungsziele durch die streitgegenständliche Anlage beeinträchtigt werden können, so dass der Weg für die Nachholung einer standortbezogenen Vorprüfung des Einzelfalls versperrt war. Während das VG Schleswig<sup>2</sup> ohne wirklich tiefgreifende Begründung unter Berufung auf einen funktionalen Zusammenhang zwischen den Vorhaben eine standortbezogene Vorprüfungspflicht des Einzelfalls unter Addition der jeweiligen Leistungswerte der Einzelvorhaben angenommen und der Klage stattgegeben hat, verneinte das OVG Schleswig<sup>3</sup> das Vorliegen eines engen räumlichen Zusammenhanges und damit die standortbezogene Vorprüfungspflichtigkeit des Vorhabens. Zwar hat das OVG gesehen, dass das Kriterium der Wirkungsüberschneidungen im Rahmen der Be-

stimmung der Voraussetzungen für das Vorliegen eines engen Zusammenhanges im Sinne von § 3b Abs. 2 UVGP aus europarechtlichen Gründen von Bedeutung sein muss. Ohne nähere Begründung hat das OVG dieses Kriterium jedoch im Rahmen der weiteren Argumentation fallen gelassen. Im Ergebnis hat es dann lediglich auf optische Kriterien abgestellt, nämlich die Frage, ob die Anlagen eine „Einheit“ bilden bzw. als „zusammengehörig“ anzusehen sind. Diese vom Gericht formulierten optischen Anforderungen sah das Gericht im konkreten Fall unter Verweis auf die zwischen den Anlagen verlaufende Straße und den vorhandenen Bewuchs (Knicks) als nicht gegeben an.

### Die rechtlichen Vorgaben

Nach Art. 2 Abs. 1 UVP-RL<sup>4</sup> haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Projekte, „*bei denen u. a. aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist (...) einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden*“ (Umweltverträglichkeitsprüfung). Dabei regelt Art. 4 Abs. 1 UVP-RL für die im Anhang I benannten Projekte eine obligatorische UVP-Prüfpflicht<sup>5</sup>.

Für die im Anhang II benannten Projekte bestimmen gemäß § 4 Abs. 2 UVP-RL die Mitgliedstaaten, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Die Entscheidung soll nach § 4 Abs. 2 UVP-RL im Rahmen einer *Einzelfalluntersuchung* und/oder durch Anwendung von festgelegten *Schwellenwerten* bzw. *Kriterien* erfolgen. Im Rahmen der Ausgestaltung der vorgenannten Prüfverfahren bzw. Prüfkriterien sind gemäß § 4 Abs. 3 UVP-RL die Auswahlkriterien des Anhanges III zu berücksichtigen, wozu nach Anhang III Nr. 1 lit. b) die „*Kumulierung mit anderen Projekten*“ sowie gem. Nr. 2 lit. c) v) UVP-RL die Belastbarkeit von Natura-2000-Gebieten gehören.

Die vorgenannten Vorgaben wurden zunächst durch die Regelungen in §§ 3b Abs. 1 und 3c UVPG umgesetzt, wonach entsprechend der jeweiligen Kennzeichnung in der Anlage 1 zum UVPG eine obligatorische Umweltverträglichkeitsprüfung (X), eine standortbezogene (S) oder eine allgemeinen (A) Vorprüfung des Einzelfalls durchzuführen ist. Im Rahmen der Vorprüfung ist gemäß Nr. 2 Anlage 2 UVPG auch die „*Kumulierung mit anderen Vorhaben*“ zu berücksichtigen.

In Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie von 1997 und in Reaktion auf das Irland-Urteil des EuGH vom 21.9.1999 (C-392/96), in dem das Gericht festgestellt hat, dass ein Mitgliedstaat seinen

<sup>2</sup> VG Schleswig, Urteil vom 1.12.2011 – 2 A 108/10

<sup>3</sup> OVG Schleswig, Urteil vom 8.3.2013 – 1 LB 5/12

<sup>4</sup> RL 2011/92/EU

<sup>5</sup> Schweinemastanlagen ab 3000 TPL

Ermessensspielraum nach Art. 2 Abs. 1 wie 4 Abs. 2 UVPG-RL überschreitet, wenn sämtliche Projekte einer bestimmten Art der Verträglichkeitsprüfung entzogen werden können, „*obgleich sie zusammengekommen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt (...) haben können*“, hat der Gesetzgeber § 3 b UVPG um den Kumulationstatbestand in § 3b Abs. 2 und den Tatbestand des sog. „Hineinwachsens in die UVP-Pflicht“ nach § 3b Abs. 3 UVPG erweitert.

Nach § 3b Abs. 2 UVPG besteht die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auch dann, „*wenn mehrere Vorhaben derselben Art, die gleichzeitig von demselben oder mehreren Trägern verwirklicht werden sollen und in einem engen räumlichen Zusammenhang stehen (kumulierende Vorhaben), zusammen die maßgeblichen Größen- oder Leistungswerte erreichen oder überschreiten*“.

Ein enger Zusammenhang wird sodann in § 3b Abs. 2 S. 2 UVPG für technische und sonstige Anlagen dann bejaht, wenn diese

- „*auf demselben Betriebs- oder Baugelände liegen und*
- *mit gemeinsamen betrieblichen oder baulichen Einrichtungen verbunden sind*“.

In § 3b Abs. 3 S. 1 UVPG wird die UVP-Pflicht für die Änderung oder Erweiterung eines bestehenden bisher nicht UVP-pflichtigen Vorhabens geregelt, wenn durch die Änderung oder die Erweiterung erstmals die Schwelle zur UVP-Pflicht überschritten wird (Hineinwachsen in die UVP-Pflicht).

### Die Entscheidung des BVerwG

Das BVerwG hat die Einbeziehung der Fälle der nachträglichen Kumulation in den Anwendungsbereich von § 3b Abs. 2 und 3 UVPG zunächst rechtsdogmatisch begründet, nachdem hierfür von der Literatur mehrere Ansätze angeboten wurden.<sup>6</sup>

Im Ergebnis stützt das BVerwG die Fälle der *nachträglichen Kumulation* auf eine Gesamtanalogie zu § 3b Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 S. 1 UVPG. Danach ist § 3b Abs. 2 S. 1 UVPG für die Fälle der nachträglichen Kumulation ohne die Einschränkung „*gleichzeitig*“ zu lesen.<sup>7</sup>

Das Gericht macht zunächst klar, dass die vom OVG herangezogenen optischen Kriterien zur Bestimmung des engen räumlichen Zusammenhanges nicht maßgeblich sein können, sondern dass unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Kumulationsregelung grundsätzlich auf den gemeinsamen Einwirkungsbereich abzustellen ist, so

dass auf der ersten Stufe ein **räumlicher Zusammenhang** zu bejahen ist, wenn sich die Umweltauswirkungen der in Rede stehenden Vorhabens überlagern.

Allerdings schränkt das BVerwG diesen zunächst weit gezogenen Rahmen durch die Voraussetzung eines „**betrieblichen Zusammenhanges**“ wieder ein. Diese Einschränkung begründet das Gericht damit, dass das in Anhang III geregelte Kumulierungskriterium keine strikte Vorgabe an die Mitgliedsstaaten sei, sondern (lediglich) eine Abwägungsvorgabe, die im Rahmen der Umsetzung in nationales Recht einer Relativierung „*auch im Hinblick auf den Projektbezug der Richtlinie*“ zugänglich sei.

Anschließend verliert die Entscheidung mit Blick auf die erhoffte Definition des erforderlichen *betrieblichen Zusammenhanges* leider an Konturschärfe, da sich der Senat mit Blick auf die Entscheidungsrelevanz mit einer Art *jedenfalls*-Argumentation begnügt. Im Ergebnis bejaht das BVerwG einen betrieblichen Zusammenhang, weil die Vorhaben „*funktional und wirtschaftlich aufeinander bezogen*“ sind, da die im bestehenden Stall aufgezogenen Ferkel in dem streitgegenständlichen Schweinemaststall weitergemästet werden sollen. Zudem benennt das BVerwG einen Eigenbrunnen und eine Trinkwasserleitung als „*gemeinsame betriebliche Einrichtung*“, wobei im Ergebnis unklar bleibt, ob dieser Umstand konstitutiv für die Bejahung eines räumlich-betrieblichen Zusammenhanges herangezogen oder lediglich im Sinne eines Zusatzargumentes formuliert wird. Von Letzterem dürfte im Ergebnis einer Gesamtschau der Urteilsgründe auszugehen sein.

Festzuhalten bleibt, dass das BVerwG die sehr engen Voraussetzungen nach § 3b Abs. 2 Nr. 1 UVPG in europarechtskonformer Weise dahingehend erweitert, dass die Voraussetzung der Lage der Vorhaben auf *demselben Betriebsgelände* bereits bei Bejahung eines räumlichen Zusammenhanges im Sinne des Vorliegens von Wirkungsüberschneidungen erfüllt ist und die Voraussetzung der *Verbindung mit gemeinsamen betrieblichen Einrichtungen* zu bejahen ist, wenn zwischen den Vorhaben ein betrieblicher Zusammenhang besteht. Davon ist jedenfalls dann auszugehen, wenn die in Rede stehenden Vorhaben *wirtschaftlich* und *funktional* aufeinander bezogen sind.

Im Ergebnis bleibt offen, ob eine tatsächliche Verbindung der Anlagen mit gemeinsamen betrieblichen Einrichtungen zur Bejahung eines betrieblichen Zusammenhanges erforderlich ist. Mit Blick auf das Irland-Urteil ist das abzulehnen, da selbst bei der engen projektbezogenen Betrachtungsweise des BVerwG eine „*Aufspaltung*“ von Projekten

<sup>6</sup> Vgl. Dienes, in: Hoppe/Beckmann, UVPG-Kommentar, 4. Auflage, 2012, § 3b Rz. 41 m.w.N.

<sup>7</sup> Vgl. Kulpmann, juris PR-BVerwG 19/2015 Anm. 5

in Einzelvorhaben nicht notwendigerweise eine tatsächliche Verbindung der Projekte mit gemeinsamen betrieblichen Einrichtungen voraussetzt. Zudem dürfen auch der zuvörderst wirkungsbezogene Ansatz der UVP-RL und das vom EuGH mehrfach formulierte Erfordernis einer weiten Auslegung der Verpflichtungen nach der Richtlinie nicht aus den Augen verloren werden.<sup>8</sup>

### Auswirkungen auf die Praxis

- Durch die Entscheidung des BVerwG wird die bisherige Praxis, einer UVP-Vorprüfungspflicht bzw. einer UVP-Prüfpflicht durch entsprechende Ausgestaltung der Vorhaben hinsichtlich Tierplatzzahl, Lage und juristischer Betreiberkonstruktion zu umgehen, deutlich erschwert. Mit Blick auf die Zielsetzung der UVP-RL dürfte der vom BVerwG formulierte betriebliche Zusammenhang sehr weit auszu-legen sein und im Sinne einer Negativabgrenzung erst dann nicht mehr bestehen, wenn die Vorhaben „*beziehungslos und gleichsam zufällig nebeneinander verwirklicht werden*“.
- Kommt die Erforderlichkeit einer UVP aufgrund von Wirkungsüberschneidungen im konkreten Genehmigungsverfahren in Betracht, sollte frühzeitig gegenüber der Behörde die Erforderlichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. Vorprüfung vorgetragen werden. Ein Anhaltspunkt für einen entsprechenden Vortrag besteht immer dann, wenn zwischen den Anlagen auf wirtschaftlicher Ebene eine Beziehung besteht, wobei es ggf. ausreichen kann, dass diese Beziehung vornehmlich in funktionaler Hinsicht besteht.
- Die Erforderlichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung hat neben den ggf. erweiterten Klagemöglichkeiten zum einen den Vorteil, dass das Verfahren dann mit Öffentlichkeitsbeteiligung und den damit verbundenen Einwirkungsmöglichkeiten durchzuführen ist und zum anderen, dass die Unterlagen im Vergleich zu einfachen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in der Regel eine bessere Qualität aufweisen bzw. der Vorhabensträger oder die Behörde durch entsprechenden Einwendungsvortrag zur Nachbesserung „*motiviert*“ werden kann.

### Exkurs: Besteht eine Europarechtswidrigkeit des Schwellenwertes in Höhe von 1.500 Schweinemastplätzen für das Auslösen der standortbezogenen Vorprüfungspflicht des Einzelfalls?

<sup>8</sup> Abraham-Urteil vom 28.2.2008 – C-2/07; Umweltamt Kärnten-Urteil vom 10.12.2009 – C-205/08

Die Kläger haben in der Revision das Eingreifen einer standortbezogenen Vorprüfungspflicht des Einzelfalls nicht nur mit der Pflicht zur Zusammenrechnung der Leistungswerte der Einzelvorhaben begründet, sondern ebenfalls damit, dass das streitgegenständliche Vorhaben für sich genommen einer UVP-Vorprüfungspflicht des Einzelfalls unterliegt. Die Kläger haben hierzu vorgetragen, dass die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Schwellenwertfestsetzung ihren durch Art. 4 Abs. 2 und 3 i. V. m. Anhang 2 und 3 UVP-RL eingeräumten Ermessensspielraum überschritten habe und daher die einschlägigen Richtlinienbestimmungen direkt anwendbar sind. Danach sind Vorhaben einer Prüfung zu unterziehen, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können.<sup>9</sup>

Anknüpfungspunkt für diesen Vortrag war die ständige Rechtsprechung des EuGH, wonach im Rahmen der Schwellenwertfestlegung nach Art. 4 Abs. 2 UVP-RL die kompletten Auswahlkriterien nach Anhang III der UVP-RL zu berücksichtigen sind, also auch die Belastbarkeit von Natura-2000-Gebieten.<sup>10</sup> Die Berücksichtigung des Standortes bzw. einer besonderen Standortsensibilität folgt ebenfalls aus Art. 2 Abs. 1 UVP-RL. Der EuGH<sup>11</sup> hat hierzu mehrfach betont, dass die Festlegung eines Schwellenwertes nach Art. 4 Abs. 2 Buchstabe b) UVP-RL ohne Berücksichtigung des Standortes des Projektes mit Art. 2 Abs. 1, 4 Abs. 2 und 3 UVP-RL nicht zu vereinbaren ist. Dabei stellt sich die Festlegung eines absoluten Schwellenwertes nur dann als europarechtskonforme Umsetzung der vorgenannten Anforderungen aus der UVP-RL dar, wenn aufgrund einer pauschalen (fachlichen) Beurteilung aller durch den Schwellenwert ausgenommenen Projekte davon auszugehen ist, dass bei ihnen nicht mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist.<sup>12</sup>

Auf den Punkt gebracht ist daher die Vereinbarkeit des Schwellenwertes von 1.500 Schweinemastplätzen mit den vorgenannten Anforderungen durch die Kontrollfrage<sup>13</sup> zu prüfen, ob aufgrund einer pauschalen Bewertung davon auszugehen ist, dass Schweinemastanlagen mit weniger als 1.500 Mastplätzen auch an sensiblen Standorten grundsätzlich nicht zu erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt führen können.

<sup>9</sup> Vgl. EuGH, WWF-Urteil vom 16.09.1999 – C-435/97

<sup>10</sup> Salzburger Flughafen-Urteil vom 21.03.2013 – C-244/12

<sup>11</sup> Ecologistas en Acción-CODA-Urteil vom 25.07.2008 – C-142/07

<sup>12</sup> Kraajiveld-Urteil vom 24.10.1996 – C-72/95

<sup>13</sup> anschaulich in den Schlussanträgen des Generalanwaltes La Pergola vom 17.12.1998 (Rechtssache C-392/96 – I. 5904 – 5928)

Nach Auffassung der Kläger war und ist diese Kontrollfrage klar zu verneinen. Zwar gesteht der Senat dem Gesetzgeber für die konkrete Umsetzung der Anforderungen aus § 4 Abs. 2 UVP-RL eine *Einschätzungsprärogative* zu, diese dürfte jedoch voraussetzen, dass überhaupt eine fachliche Bewertung der Frage vorgenommen wurde, welche Auswirkungen Schweinemastanlagen mit weniger als 1.500 Tierplätzen an sensiblen Standorten, insbesondere in der Nähe von FFH-Gebieten, haben können.

Die Existenz einer solchen Prognose konnte weder vom Vertreter des Bundesinteresses im Rahmen der mündlichen Verhandlung bestätigt werden, noch finden sich hierüber Anhaltspunkte in den Gesetzgebungsmaterialien. Die Kläger haben vielmehr vorgetragen, dass die Anwendung der bestehenden fachlichen Regelwerke zu der Feststellung führen dürfte, dass (auch) Schweinemastanlagen mit weniger als 1.500 Tierplätzen an sensiblen Standorten in der Regel zu erheblichen Auswirkungen, wie der Beeinträchtigung von FFH-Gebieten, führen können, was u. a. aus den im Anhang 1 der TA Luft geregelten Mindestabständen hervorgeht, bei deren Unterschreiten grundsätzlich Anhaltspunkte für das Vorliegen erheblicher Nachteile durch Schädigung von empfindlichen Ökosystem aufgrund von Stickstoffeinträgen vorliegen. Für eine Anlage mit 1.499 Schweinemastplätzen ergibt sich ein Mindestabstand von ca. 500 m. Dieser Abstand dürfte mit Blick auf die Belastbarkeit von stickstoffempfindlichen FFH-Gebieten nochmals erheblich weiter zu fassen sein, da sich die Mindestabstandskurve bzw. der Begriff des erheblichen Nachteils an einer Zusatzbelastung in Höhe von  $3 \mu\text{g NH}_3/\text{m}^3$  orientiert, während im FFH-Recht bereits eine Zusatzbelastung von ca.  $0,08^{14} \mu\text{g NH}_3/\text{m}^3$  zum Überschreiten des sog. vorhabensbedingten Irrelevanzwertes und damit, in Abhängigkeit von den vorzufindenden Lebensraumtypen, zum Erfordernis einer FFH-Verträglichkeitsprüfung führen kann.

Danach existiert ein fachliches Regelwerk, aus dem hervorgeht, dass auch Schweinemastanlagen mit weniger als 1.500 Tierplätzen an sensiblen Standorten zu erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt führen können, sodass der Gesetzgeber durch die Festlegung eines Schwellenwertes in Höhe von 1.500 Mastschweineplätzen seinen Entscheidungsspielraum im Rahmen der Umsetzung der Verpflichtungen aus der UVP-RL überschritten haben dürfte

<sup>14</sup> entspricht über Wald einer N-Deposition von ca.  $0,4 \text{ kg N/ha}^* \text{a}$