



---

**Ausarbeitung**

---

**Zur Vereinbarkeit einer Verlängerung des § 13b BauGB mit der EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme**

## **Zur Vereinbarkeit einer Verlängerung des § 13b BauGB mit der EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 010/20  
Abschluss der Arbeit: 2. März 2020  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Materielle Anwendungsvoraussetzungen des § 13b BauGB</b>	<b>4</b>
2.1.	Tatbestandsvoraussetzungen des § 13b BauGB	5
2.1.1.	Grundfläche von weniger als 10.000 Quadratmeter	5
2.1.2.	Wohnnutzung	5
2.1.3.	Flächen, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen	6
2.2.	Tatbestandsvoraussetzung aufgrund entsprechender Anwendung des § 13a BauGB	7
2.2.1.	Anwendungsausschluss nach § 13a Abs. 1 S. 4 BauGB	7
2.2.2.	Anwendungsausschluss nach § 13a Abs. 1 S. 5 Var. 1 BauGB	8
2.2.3.	Anwendungsausschluss nach § 13a Abs. 1 S. 5 Var. 2 BauGB	9
<b>3.</b>	<b>Vereinbarkeit einer Verlängerung des § 13b BauGB mit der Richtlinie 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme</b>	<b>9</b>
3.1.	Vorbemerkung zur Unionsrechtskonformität des § 13b BauGB	9
3.2.	Zum Prüfungsprogramm	10
3.3.	Pläne im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Plan-UP-RL	10
3.3.1.	Pläne nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a Plan-UP-RL	11
3.3.2.	Pläne nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b Plan-UP-RL	12
3.3.3.	Ausnahme nach Art. 3 Abs. 3 Plan-UP-RL	12
3.4.	Pläne nach Art. 3 Abs. 4 Plan-UP-RL	14
3.5.	Anforderungen an das Bestimmungsrecht der Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL	14
3.5.1.	Zu den Anforderungen des Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL im Fall des § 13b BauGB	15
3.5.2.	Zum Umsetzung der Anforderungen im Fall des § 13b BauGB	17
3.5.2.1.	Hinsichtlich der Art der Bestimmung	17
3.5.2.2.	Hinsichtlich der materiellen Anforderungen	17
3.6.	Begründungs- und Transparenzerfordernis nach Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL	20
<b>4.</b>	<b>Ergebnis</b>	<b>21</b>

## 1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wird um Beantwortung der Frage ersucht, ob eine Verlängerung des Anwendungszeitraums des § 13b Baugesetzbuch (BauGB), dessen Anwendung bis zum 31. Dezember 2019 befristet war, europarechtskonform sei. Nach dieser Vorschrift bedarf es für die Aufstellung bestimmter Bebauungspläne keiner Umweltprüfung.<sup>1</sup>

Als unionsrechtlicher Prüfungsmaßstab für diese Frage kommt die Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme<sup>2</sup> (im Folgenden: Plan-UP-RL/-Richtlinie) in Betracht. Denn diese schreibt für bestimmte Pläne und Programme, die von Hoheitsträgern von Gesetzeswegen aufzustellen sind, die Durchführung einer Umweltprüfung vor (vgl. Art. 1, Art. 3 Abs. 1 u. 2 Plan-UP-RL), beinhaltet zugleich aber auch Ausnahmen hiervon (vgl. Art. 3 Abs. 3, 4 u. 5 Plan-UP-RL). Andere Vorschriften des primären oder sekundären Unionsrechts, die für die hier gestellte Gutachtenfrage relevant sein könnten, sind hingegen nicht ersichtlich.

Im Folgenden ist zunächst auf § 13b BauGB und seine materiellen Anwendungsvoraussetzungen einzugehen (2.). Deren Darstellung ist erforderlich, um anschließend prüfen zu können, ob § 13b BauGB bzw. eine Verlängerung des Anwendungszeitraums dieser Vorschrift mit den Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie vereinbar ist (3.).

## 2. Materielle Anwendungsvoraussetzungen des § 13b BauGB

In seiner derzeitigen Fassung lautet § 13b BauGB, der die offizielle Überschrift „*Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren*“ trägt, wie folgt:

*„Bis zum 31. Dezember 2019 gilt § 13a entsprechend für Bebauungspläne mit einer Grundfläche im Sinne des § 13a Absatz 1 Satz 2 von weniger als 10 000 Quadratmetern, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans nach Satz 1 kann nur bis zum 31. Dezember 2019 förmlich eingeleitet werden; der Satzungsbeschluss nach § 10 Absatz 1 ist bis zum 31. Dezember 2021 zu fassen.“<sup>3</sup>*

Die hier relevanteste Rechtsfolge, die sich aus der entsprechenden Anwendung des § 13a BauGB ergibt, liegt in dem Verzicht auf Durchführung einer Umweltprüfung bei der Aufstellung des betreffenden Bebauungsplans. Dies folgt zwar nicht unmittelbar aus § 13a BauGB, sondern aus ei-

---

1 Siehe dazu unten unter 2. sowie die Dokumentation des Fachbereichs WD 7 (Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung) vom 6.2.2020 zum Thema „Aussetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 13b BauGB“ (WD 7 - 3000 - 17/20).

2 [Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme](#), ABl.EU 2001 Nr. L 197/30.

3 Hervorhebung durch Verfasser.

nem dort enthaltenen Verweis auf § 13 BauGB zum vereinfachten Verfahren. Dieser sieht in seinem Absatz 3 Satz 1 vor, dass u. a. von der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB abgesehen werden kann.<sup>4</sup> Diese Vorschrift ist nach § 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB entsprechend anzuwenden und damit auch im Fall des § 13b BauGB.

Im Weiteren sind die im vorliegenden Kontext relevanten materiellen (Tatbestands-)Voraussetzungen näher zu betrachten, die sich zum einen aus § 13b BauGB selbst (2.1.) und zum anderen aus der entsprechenden Anwendung des § 13a BauGB ergeben (2.2.).

## 2.1. Tatbestandsvoraussetzungen des § 13b BauGB

### 2.1.1. Grundfläche von weniger als 10.000 Quadratmeter

Im Zusammenhang mit der Grundflächenbegrenzung auf 10.000 Quadratmeter verweist § 13b S. 1 BauGB auf § 13a Abs. 1 S. 2 BauGB, der unter seiner Nr. 1 u. a. die Anforderung enthält, dass „*die Grundflächen mehrerer Bebauungspläne, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden, mitzurechnen sind.*“ Hierdurch soll eine künstliche Aufteilung des Plangebiets und eine darauf beruhende Umgehung der Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung verhindert werden.<sup>5</sup>

### 2.1.2. Wohnnutzung

§ 13b BauGB beschränkt seine Anwendung auf Bebauungspläne, die die Zulässigkeit von Wohnnutzung begründen. Mangels Legaldefinition dieser Anforderung wird sie im Schrifttum als „*unscharf*“ qualifiziert.<sup>6</sup> So sei zwar klar, dass die Ausweisung neuer Baugebiete mit gewerblicher Nutzung etc. auf dieser Grundlage ausgeschlossen sei.<sup>7</sup> Zweifel bestünden hingegen, ob und inwieweit Bebauungspläne im Sinne des § 13b BauGB über die vom Wortlaut erfassten reinen Wohnnutzungen auch Nutzungen aufweisen können, die nach den Vorgaben der §§ 3 und 4 BauNVO zu reinen bzw. allgemeinen Wohngebieten über Wohngebäude hinausgehen, insbesondere die sog. ausnahmsweise zulässigen Nutzungen nach § 3 Abs. 3 und § 4 Abs. 3 BauNVO.<sup>8</sup> Dazu gehören bei reinen Wohngebieten etwa „*Läden und nicht störende Handwerksbetriebe, die zur Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner des Gebiets dienen, sowie kleine Betriebe*

---

4 Der volle Wortlaut des § 13 Abs. 3 S. 1 BauGB lautet „*Im vereinfachten Verfahren wird von der Umweltprüfung nach § 2 Absatz 4, von dem Umweltbericht nach § 2a, von der Angabe nach § 3 Absatz 2 Satz 2, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sowie von der zusammenfassenden Erklärung nach § 6a Absatz 1 und § 10a Absatz 1 abgesehen [...].*“

5 *Rieger*, in: Schrödter, Baugesetzbuch, 9. Aufl. 2019, § 13b BauGB, Rn. 5. Siehe im Übrigen zu den Anforderungen des § 13a Abs. 1 S. 2 BauGB im Rahmen des § 13b BauGB, *Arndt/Mitschang*, Bebauungspläne nach § 13b BauGB, ZfBR 2017, 737 (739 f.), Vgl. auch BVerwG, Urt. v. 8.12.2016, 4 CN 4/16, BauR 2017, 830, Rn. 15-17.

6 So etwa *Rieger*, in: Schrödter, Baugesetzbuch (Fn. 5), § 13b BauGB, Rn. 8.

7 *Jaeger*, in: Spannowsky/Uechtritz, Baugesetzbuch, 3. Aufl. 2018, § 13b BauGB, Rn. 4.

8 Siehe *Rieger*, in: Schrödter, Baugesetzbuch (Fn. 5), § 13b BauGB, Rn. 8; *Jaeger*, in: Spannowsky/Uechtritz (Fn. 7), § 13b BauGB, Rn. 4; *Arndt/Mitschang* (Fn. 5), ZfBR 2017, 737 (740 ff.).

des *Beherbergungsgewerbes*“ (vgl. § 3 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO) und bei allgemeinen Wohngebieten *„Betriebe des Beherbergungsgewerbes“* (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO), *„sonstige nicht störende Gewerbebetriebe“* § 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO) oder *„Tankstellen“* (§ 4 Abs. 3 Nr. 5 BauNVO).

Nach der bisherigen Rechtsprechung deutscher Gerichte ist insgesamt von einem engen Verständnis der Beschränkung auf Wohnnutzung auszugehen, wengleich auch hier über die Grenzen im Einzelnen offensichtlich unterschiedliche Auffassungen bestehen.<sup>9</sup> So geht der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mit Blick auf den Wortlaut und angesichts fehlender Hinweise in der Gesetzesbegründung etwa davon aus, dass von § 13b BauGB *„jedenfalls Gebietsartfestsetzungen umfasst sein [dürften], nach denen Wohngebäude, wohnähnliche Betreuungseinrichtungen (insbes. für Kinder, Jugendliche, Senioren und behinderte Menschen) und eine damit unmittelbar zusammenhängende technische Infrastruktur (z.B. Verkehrsflächen, Stellplätze, Garagen, Anlagen der Wasser- und Energieversorgung)“* vorgesehen sind.<sup>10</sup> Ob auch allgemeine Wohngebiete festgesetzt werden können, wird von Seiten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs offengelassen. Soweit das *„überhaupt“* möglich sei, *„ist die Gemeinde gehalten, [...] diejenigen Nutzungen auszuschließen, die nach § 4 Abs. 3 Nr. 1 – 5 BauNVO [...] ausnahmsweise zugelassen werden können [...]. Denn Betriebe des Beherbergungsgewerbes, sonstige nicht störende Gewerbebetriebe, Anlagen für Verwaltungen, Gartenbaubetriebe sowie Tankstellen können auch im weitesten Wortsinnverständnis nicht vom Tatbestandsmerkmal „Wohnnutzungen“ als gedeckt angesehen werden.“*<sup>11</sup> Anders hingegen wohl das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, nach welchem die Festsetzung von allgemeinen Wohngebieten zulässig sei, ohne dass insoweit Einschränkungen zu den damit verbundenen ausnahmsweise Nutzungen formuliert werden.<sup>12</sup>

Eine höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt hierzu – soweit ersichtlich – bisher nicht vor. Daher kann die Frage hinsichtlich der nach § 13b BauGB zulässigen Nutzungen, die über die ausschließliche Wohnnutzung und hierfür erforderliche Infrastruktur hinausgehen, aus Sicht des deutschen Rechts nicht abschließend beantwortet werden.

### 2.1.3. Flächen, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen

Schließlich muss sich die vom Bebauungsplan umfasste Fläche an die im Zusammenhang bebauten Ortsteile anschließen. Hieraus folgt zum einen, dass es sich bei den von § 13b BauGB adressierten Flächen um solche des sog. Außenbereichs handelt, die der Bebauung nur unter engen

---

9 Siehe BayVGh, Beschluss v. 4.5.2018, 15 NE 18.382, juris, Rn. 36 f.; BayVGh, Beschluss v. 9.5.2018, 2 NE 17.2528, juris, Rn. 25; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 13.2.2019, 8 C 11387/18, juris, Rn. 34.

10 BayVGh, Beschluss v. 4.5.2018, 15 NE 18.382, juris, Rn. 37.

11 BayVGh, Beschluss v. 4.5.2018, 15 NE 18.382, juris, Rn. 37. Ähnlich BayVGh, Beschluss v. 9.5.2018, 2 NE 17.2528, juris, Rn. 25, der jedoch Nutzung nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 (Gartenbaubetriebe) nicht ausschließt und Nutzungen nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 (der Versorgung eines Gebiets dienende Läden, Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht störende Handwerksbetriebe) und 3 (Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke) BauNVO als grundsätzlich zulässig ansieht.

12 OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 13.2.2019, 8 C 11387/18, juris, Rn. 34.

Grenzen und nur für bestimmte Zwecke offen stehen (vgl. § 35 BauGB).<sup>13</sup> Zum anderen müssen diese sog. Arrondierungsflächen darstellen, die nach dem Schrifttum zumindest mit einer Seite unmittelbar an Flächen angrenzen, die zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil gehören.<sup>14</sup> Durch diese Anforderung soll sichergestellt werden, dass Außenbereichsflächen „auf der grünen Wiese“ weiterhin von Bebauung grundsätzlich frei bleiben bzw. nur in dem regulären Verfahren einer Bebauung zugeführt werden können.<sup>15</sup>

## 2.2. Tatbestandsvoraussetzung aufgrund entsprechender Anwendung des § 13a BauGB

Der entsprechend anzuwendende § 13a BauGB enthält in seinem Absatz 1 in den Sätzen 4 und 5 drei Anwendungsausschlüsse, die nach dem Verweis auch im Rahmen des § 13b BauGB zu beachten sind.

### 2.2.1. Anwendungsausschluss nach § 13a Abs. 1 S. 4 BauGB

Nach § 13a Abs. 1 S. 4 BauGB ist das beschleunigte Verfahren ohne Durchführung einer Umweltprüfung ausgeschlossen, wenn durch den Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben begründet wird, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) oder Landesrecht unterliegen.

Ob dem Anwendungsausschluss im Verhältnis zu § 13b BauGB eine eigenständige Bedeutung zukommt, erscheint mit Blick auf die Tatbestandsmerkmale des § 13b BauGB zweifelhaft. Möglich wäre dies nur dann, wenn § 13a Abs. 1 S. 4 BauGB Vorhaben erfasst und damit von der Anwendung nach § 13b BauGB ausschließt, die nach den Tatbestandsvoraussetzungen der letztgenannten Vorschrift zulässig wären.

Die sich zunächst aus dem UVPG ergebenden UVP-pflichtigen Vorhaben sind in der Anlage 1 zu diesem Gesetz aufgezählt, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 UVPG. Hierbei handelt es sich um eine Vielzahl von unterschiedlichen Vorhaben in Bereichen wie Wärmeerzeugung, Bergbau, Energie, Chemie, Abfallwirtschaft etc., die hier nicht weiter relevant sind, da sie ohnehin nicht in Bebauungsplänen nach § 13b BauGB vorgesehen werden dürfen.

Gegenstand der Anlage 1 des UVPG sind jedoch auch bestimmte Bauvorhaben.<sup>16</sup> Solche zur Wohnnutzung werden zwar nicht ausdrücklich aufgeführt, könnten aber unter die Kategorie „Bau eines Städtebauprojektes für sonstige bauliche Anlagen, für den im bisherigen Außenbereich im Sinne des § 35 Baugesetzbuchs ein Bebauungsplan aufgestellt wird“. Soweit Wohnnutzungen hierunter fallen, scheidet eine eigenständige Anwendung gegenüber § 13b BauGB jedoch

---

13 Vgl. etwa Mitschang/Reist, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 14. Auflage 2019, § 35 BauGB, Rn. 1.

14 Siehe etwa Rieger, in: Schrödter, Baugesetzbuch (Fn. 5), § 13b BauGB, Rn. 7; Arndt/Mitschang (Fn. 5), ZfBR 2017, 737 (741 ff.).

15 Arndt/Mitschang (Fn. 5), ZfBR 2017, 737 (741). Siehe dort auch zu Beispielen für das Erfüllen und Nicht-Erfüllen dieser Voraussetzung.

16 Vgl. Anlage 1 UVPG, Pkt. 18.

aufgrund quantitativer Schwellen aus, da nur Flächen mit mindestens 20.000 Quadratmeter erfasst werden.<sup>17</sup> Ferner wird darüber hinaus etwa mit Parkplätzen auch wohnrelevante Infrastruktur erfasst, aber auch hier dürften die quantitativen Schwellen verfehlt werden (Flächengrößen von mindestens 5.000 Quadratmeter).<sup>18</sup>

Ohne es im Einzelnen für alle Bundesländer überprüft zu haben, dürfte dies auch für die landesrechtlich vorgegebenen UVP-relevanten Vorhaben gelten. Denn diese ergänzen in erster Linie nur die bundesrechtlich im UVPG erfassten Vorhaben insoweit, als es sich um Bereiche handelt, für die eine Landeszuständigkeit besteht.<sup>19</sup>

In Bezug auf reine Wohnnutzungen kommt somit § 13a Abs. 1 S. 4 BauGB keine eigenständige Bedeutung im Verhältnis zu § 13b BauGB zu, da es sich insoweit nicht um UVP-pflichtige Vorhaben handelt.

Nicht abschließend beurteilen lässt sich diese Frage hingegen für über die ausschließliche Wohnnutzung hinausgehenden Nutzungen, die ggf. in Bebauungsplänen nach der genannten Vorschrift vorgesehen werden können. Wie oben ausgeführt, bestehen hier nach der Rechtsprechung deutscher Gerichte in den Grenzbereichen gewisse Unklarheiten.<sup>20</sup> Angesichts der insgesamt eher restriktiven, auf Wohnnutzung ausgerichteten Auslegung spricht jedoch viel dafür, dass es sich auch insoweit jedenfalls in aller Regel um nicht UVP-pflichtige Vorhaben handeln dürfte.

Sollte dies jedoch (im Ausnahmefall) anders sein, würden derartige Nutzungen dann zumindest nach § 13a Abs. 1 S. 4 BauGB eine Anwendung des § 13b BauGB sperren.

#### 2.2.2. Anwendungsausschluss nach § 13a Abs. 1 S. 5 Var. 1 BauGB

Ausgeschlossen ist das beschleunigte Verfahren ohne Durchführung einer Umweltprüfung auch im Fall des § 13a Abs. 1 S. 5 Var. 1 BauGB, wenn „Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe b genannten Schutzgüter“ bestehen. Hierbei handelt es sich um Natura 2000-Gebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes, die auf die sog. Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie<sup>21</sup> zurückgehen.<sup>22</sup> Nach dem Wortlaut des 13a Abs. 1 S. 5 Var. 1 BauGB bedarf es – anders als nach der genannten Richtlinie – zudem keiner „erheblichen“ Beeinträchtigung eines solchen Gebiets, es genügt eine „einfache“ Beeinträchtigung, die nach Ansicht im Schrifttum auch indirekte Einwirkungen erfasst, etwa durch Lärmemissionen als Folge einer Neuplanung.<sup>23</sup>

---

17 Vgl. Anlage 1 UVPG, Pkt. 18.7.

18 Vgl. Anlage 1 UVPG, Pkt. 18.4.

19 Vgl. etwa Anlage 1 des Brandenburgischen UVPG. Siehe auch *Arndt/Mitschang* (Fn. 5), ZfBR 2017, 737 (744).

20 Siehe oben unter 2.1.2., S. 5 ff.

21 [Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen](#), ABl.EG 1992 Nr. L 206/7, [letzte konsolidierte Fassung vom 1.7.2013](#).

22 Vgl. *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fn. 13), § 1 BauGB, Rn. 65b.

23 So *Arndt/Mitschang* (Fn. 5), ZfBR 2017, 737 (744).



Anders als § 13a Abs. 1 S. 4 BauGB kommt diesem Anwendungsausschluss somit eine eigenständige Bedeutung im Verhältnis zu den Tatbestandsvoraussetzungen des § 13b BauGB zu.

Allerdings ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass eventuelle Beeinträchtigungen von Gebieten, denen die Qualität Natura 2000-Gebiete nicht zukommt, im Hinblick auf die dort lebenden Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt (vgl. insoweit § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. a BauGB), nicht relevant sind und zu keinem Anwendungsausschluss des § 13b BauGB führen.

### 2.2.3. Anwendungsausschluss nach § 13a Abs. 1 S. 5 Var. 2 BauGB

Schließlich ist der Anwendungsausschluss nach § 13a Abs. 1 S. 5 Var. 2 BauGB zu beachten, der greift, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, „*dass bei der Planung Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes [BImSchG] zu beachten sind.*“ Zwar können bereits nach den Vorgaben des § 13b BauGB keine Störfallbetriebe in den von dieser Vorschrift erfassten Bebauungsplänen angesiedelt werden. Gleichwohl kann dieser Anwendungsausschluss nach einer Ansicht im Schrifttum Bedeutung erlangen, wenn das Abstandsgebot des § 50 Abs. 1 BImSchG im Fall der Planaufstellung für die betreffende Fläche zu beachten wäre.<sup>24</sup>

## 3. Vereinbarkeit einer Verlängerung des § 13b BauGB mit der Richtlinie 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

### 3.1. Vorbemerkung zur Unionsrechtskonformität des § 13b BauGB

Die Frage nach der Vereinbarkeit des § 13b BauGB mit dem Unionsrecht ist bereits bei Erlass dieser Vorschrift aufgeworfen worden und wird seit dem unterschiedlich beantwortet.<sup>25</sup> Von deutschen Gerichten wird die Vorschrift zwar als unionsrechtskonform angesehen.<sup>26</sup> Eine aus Sicht des Unionsrechts abschließende Antwort liegt hierzu aber nicht vor, da der für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts allein zuständige EuGH (vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV) bisher weder in einem durch nationale Gerichte angestregten Vorlageverfahren (vgl. Art. 267 AEUV) noch in einem insbesondere von der Kommission einzuleitenden Vertragsverletzungsverfahren (vgl. Art. 258 ff. AEUV) Gelegenheit hatte, sich mit dieser Frage zu befassen. Ob sich eine solche Gelegen-

---

24 Siehe hierzu *Arndt/Mitschang* (Fn. 5), ZfBR 2017, 737 (744 f.).

25 Vgl. für eine Vereinbarkeit etwa *Rieger*, in: Schrödter, Baugesetzbuch (Fn. 5), § 13b BauGB, Rn. 13; *Uechtritz*, Die BauGB-Novelle 2017, Neue planerischer Handlungsmöglichkeiten und offene Fragen, BauR 2018, S. 1631 (1647). Zweifel an der Vereinbarkeit *Arndt/Mitschang* (Fn. 5), ZfBR 2017, 737 (748); *von Nicolai*, Die BauGB und BauNVO-Novelle zum neuen Zusammenleben in der Stadt, NordÖR 2017, S. 669 (671). Zweifel an der Unionsrechtskonformität äußerte auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum entsprechenden Gesetzentwurf, BT-Drs. 18/11181, S. 4.

26 So BayVGh, Beschluss v. 9.5.2018, 2 NE 17.2528, juris, Rn. 24. Anwendung, ohne auf diese Frage einzugehen etwa OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 13.2.2019, 8 C 11387/18, juris, Rn. 34.

heit noch ergeben wird, bleibt abzuwarten. Soweit ersichtlich, hat die Kommission über eine bereits 2017 eingereichte Beschwerde zu dieser Bestimmung bisher nicht entschieden.<sup>27</sup> Ob dies ggf. darin begründet liegt, dass der ursprüngliche Anwendungszeitraum des § 13b BauGB zeitlich zum Ende des letzten Jahres befristet war, lässt sich nur spekulieren.

### 3.2. Zum Prüfungsprogramm

Im Folgenden ist zu untersuchen, ob Bebauungspläne im Sinne des § 13b BauGB einer Pflicht zur Umweltprüfung nach der Plan-UP-Richtlinie unterliegen oder hiervon, ggf. in Anwendung einer Ausnahmebestimmung des Rechtsaktes, ausgenommen sind. Dabei wird auf die bisher hierzu vertretenen Ansichten eingegangen.

Keiner besonderen Erörterung bedarf dabei die Frage, ob Bebauungspläne Pläne und Programme im Sinne der Plan-UP-Richtlinie darstellen. Das ist der Fall, da diese die Voraussetzungen der Legaldefinition in Art. 2 Buchst. a Plan-UP-RL<sup>28</sup> erfüllen: zum einen werden sie von Behörden auf lokaler Ebene ausgearbeitet und zum anderen müssen sie aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt werden (vgl. § 1 Abs. 1 bis 3, § 2 Abs. 1 BauGB). Die grundsätzliche Pflicht, bei der Aufstellung von Bebauungsplänen eine Umweltprüfung im Sinne der Plan-UP-Richtlinie durchzuführen, hat der deutsche Gesetzgeber in § 2 Abs. 4 Plan-UP-RL umgesetzt.

Ausgangspunkt für die nachfolgende Untersuchung ist daher Art. 3 Plan-UP-RL. Dieser legt in seinen Absätzen 2 bis 4 fest, welche Pläne und Programme unter welchen Voraussetzungen einer Umweltprüfung unterzogen werden müssen (vgl. Art. 3 Abs. 1 Plan-UP-RL<sup>29</sup>). Zum Teil wird hierbei auf von den Mitgliedstaaten zu treffende Einschätzung verwiesen, ob die betreffenden Pläne und Programme „*voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen*“ haben werden (vgl. Art. 3 Abs. 3 u. 4 Plan-UP-RL). Dieses mitgliedstaatliche Bestimmungsrecht unterliegt wiederum bestimmten Richtlinienvorgaben (vgl. Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL).

### 3.3. Pläne im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Plan-UP-RL

Art. 3 Abs. 2 Plan-UP-RL lautet wie folgt:

---

27 Vgl. hierzu etwa die Antwort des Parl. Staatssekretärs Marco Wanderwitz (BMD) auf die Frage der Abgeordneten Daniela Wagner (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN) im Plenarprotokoll vom 26. Juni 2019, S. 13082 (Frage 57), wonach eine Beschwerdeschrift der UVP-Gesellschaft 2017 bei der Kommission eingereicht wurde. Auf die anschließend von der EU-Kommission an die Bundesregierung Oktober 2018 gestellten Fragen habe die Bundesregierung Ende Oktober 2018 geantwortet.

28 Art. 2 Buchst. a Plan-UP-RL lautet: „*In Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck a) "Pläne und Programme" Pläne und Programme, einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanzierten, sowie deren Änderungen, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen [...].*“

29 Art. 3 Abs. 1 Plan-UP-RL lautet: „*Die unter die Absätze 2 bis 4 fallenden Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, werden einer Umweltprüfung nach den Artikeln 4 bis 9 unterzogen.*“

*„Vorbehaltlich des Absatzes 3 wird eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorgenommen,*

*a) die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird oder*

*b) bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Artikel 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG für erforderlich erachtet wird.“<sup>30</sup>*

Die Vorschrift unterscheidet in den Buchstaben a (3.3.1.) und b (3.3.2.) zwei verschiedene Arten von Plänen, die einer Umweltprüfung unterliegen. Beide Kategorien werden allerdings der in Art. 3 Abs. 3 Plan-UP-RL geregelten Ausnahme („vorbehaltlich“) unterstellt (3.3.3.).

### 3.3.1. Pläne nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a Plan-UP-RL

Art. 3 Abs. 2 Buchst. a Plan-UP-RL formuliert zwei kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen („und“) für die unter diesen Buchstaben fallenden Pläne und Programme. Während die erste Voraussetzung mit Blick auf den durch Bebauungspläne generell betroffenen Bereich der Raumordnung erfüllt ist, dürfte die zweite, wonach durch die betreffenden Pläne ein Rahmen für die Genehmigung bestimmter Projekte gesetzt wird, für Bebauungspläne im Sinne des § 13b BauGB fehlen:

Bei der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a Plan-UP-RL in Bezug genommenen Richtlinie handelt es sich um die ursprüngliche Fassung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>31</sup>, die 2011 durch eine Neufassung ersetzt wurde (im Folgenden: UVP-RL/-Richtlinie).<sup>32</sup> Bezugnahmen auf den ursprünglichen Rechtsakt sind danach als solche auf die neue UVP-Richtlinie zu verstehen.<sup>33</sup> Die UVP-pflichtigen bzw. UVP-relevanten Vorhaben werden weiterhin in den Anlagen I und II des Rechtsaktes aufgeführt, wobei die Mitgliedstaaten im zweiten Fall unter Berücksichtigung bestimmter Kriterien selbst entscheiden, ob die dort genannten Vorhaben einer UVP-Prüfung zu unterziehen sind oder nicht (vgl. Art. 4 UVP-RL).

Mit dem UVPG sowie den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften wurden diese Vorgaben in das deutsche Recht umgesetzt. Geht man mangels gegenteiliger Angaben insoweit von ei-

---

30 Hervorhebung durch Verfasser.

31 [Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten](#), ABl.EG 1985 Nr. L 175/40, letzte [konsolidierte Fassung vom 25.6.2009](#).

32 [Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten](#), ABl.EU 2011 Nr. L 26/1, [letzte konsolidierte Fassung vom 15.4.2014](#).

33 Vgl. Art. 14 Abs. 2 der geltenden UVP-Richtlinie (Fn. 32).

ner ordnungsgemäßen Umsetzung der Vorgaben der UVP-Richtlinie in den genannten Vorschriften des nationalen Rechts aus, so folgt – wie oben dargestellt<sup>34</sup> – aus den Tatbestandsvoraussetzungen des § 13b BauGB sowie ggf. aus dem entsprechend anzuwendenden Anwendungsausschluss in § 13a Abs. 1 S. 4 BauGB, dass in den betreffenden Bebauungsplänen keine UVP-pflichten bzw. -relevanten Projekte vorgesehen werden dürfen, durch sie also gerade kein „Rahmen für die künftige Genehmigung der in Anhängen I und II der [UVP-Richtlinie] aufgeführten Projekte gesetzt wird“.<sup>35</sup>

Bei den Bebauungsplänen im Sinne des § 13b BauGB kann es sich somit – eine ordnungsgemäße Umsetzung der Vorgaben der UVP-Richtlinie vorausgesetzt – nicht um solche nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a Plan-UP-RL handeln.

### 3.3.2. Pläne nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b Plan-UP-RL

Art. 3 Abs. 2 Buchst. b Plan-UP-RL erfasst Pläne, deren „*voraussichtliche Auswirkungen auf Gebiete*“ bestimmte Prüfungen nach der sog. Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL/-Richtlinie) erforderlich machen. Bei diesen Gebieten handelt es sich um die nach diesem Rechtsakt von den Mitgliedstaaten festzulegenden FFH-Gebiete, bei der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. b Plan-UP-RL in Bezug genommenen Prüfung um die in Art. 6 Abs. 3 FFH-RL geregelte (Umwelt-)Verträglichkeitsprüfung, die bei solchen Projekten durchzuführen ist, die diese Gebiete „*erheblich beeinträchtigen könnten*“.

Die FFH-Richtlinie ist in Deutschland durch Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) umgesetzt, die FFH-Gebiete werden dort als Natura 2000-Gebiete bezeichnet (vgl. §§ 31 ff. BNatSchG).

Auswirkungen auf diese Gebiete adressiert der oben beschriebene und im Rahmen des § 13b BauGB entsprechend anzuwendende Anwendungsausschluss gemäß § 13a Abs. 1 S. 5 Var. 1 BauGB, wonach die Aufstellung entsprechender Bebauungspläne nach der genannten Vorschrift ausgeschlossen ist, wenn „*Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung*“ von Natura 2000-Gebieten bestehen. Da die nationale aufgestellte Eingriffsschwelle gegenüber der in der in Bezug genommenen FFH-Richtlinie niedriger angesiedelt ist, kann es sich bei Bebauungsplänen im Sinne des § 13b BauGB auch nicht um solche nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b Plan-UP-RL handeln.

### 3.3.3. Ausnahme nach Art. 3 Abs. 3 Plan-UP-RL

Art. 3 Abs. 3 Plan-UP-RL lautet wie folgt:

*„Die unter Absatz 2 fallenden Pläne und Programme, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, sowie geringfügige Änderungen der unter Absatz 2 fallen-*

---

34 Siehe oben unter 2.1., S. 5 ff., sowie 2.2.1., S. 7 f.

35 Vgl. auch Mayer, Die neue EuGH-Rechtsprechung betreffend den SUP-Befreiungstatbestand des Art. 3 Abs. 3 Alt. 1 RL 2001/42/EG und ihre Auswirkung auf das nationale Bauplanungsrecht, NuR 2017, S. 687 (692).

*den Pläne und Programme bedürfen nur dann einer Umweltprüfung, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.“*

Die in Art. 3 Abs. 2 Plan-UP-RL in Bezug genommene Ausnahmebestimmung des Absatzes 3 enthält zwei Tatbestandsvarianten, wobei vorliegend nur die erste von Bedeutung ist: Pläne, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen. Diese sind vom Wortlaut her zwar nicht per se von einer Umweltprüfung ausgenommen. Allein der Formulierung nach stellt dies jedoch den Regelfall dar, während eine Umweltprüfung nur dann vorzunehmen ist, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass die betreffenden Pläne voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben werden. Obgleich der Wortlaut insoweit mehrdeutig ist, sind die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH zur Vornahme einer solchen (vorherigen) Prüfung hinsichtlich möglicher erheblicher Umweltauswirkungen verpflichtet.<sup>36</sup>

In der Rechtsprechung deutscher Gerichte sowie von Teilen des Schrifttums wird § 13b BauGB auf die Ausnahmebestimmung des Art. 3 Abs. 3 Plan-UP-RL gestützt.<sup>37</sup> In der Gesetzesbegründung finden sich hierzu allerdings keine Angaben.<sup>38</sup> Den bereits 2006 erlassenen § 13a BauGB hatte der Gesetzgeber – wohl aufgrund der danach möglichen unterschiedlichen Bebauungspläne – hingegen sowohl auf Art. 3 Abs. 3 Plan-UP-RL als auch auf Art. 3 Abs. 4 Plan-UP-RL gestützt.<sup>39</sup>

Wie oben ausgeführt, folgt bereits aus den Tatbestandsvoraussetzungen des § 13b BauGB sowie der entsprechend anzuwendenden Anwendungsausschlüsse des § 13a Abs. 1 S. 4 und 5 Var. 1 BauGB, dass Bebauungspläne nach § 13b BauGB nicht unter Art. 3 Abs. 2 Plan-UP-RL fallen, so dass sie auch nicht auf die Ausnahmebestimmung in Art. 3 Abs. 3 Plan-UP-RL gestützt werden können.<sup>40</sup> Wie unten noch zu zeigen sein wird, dürfte dies jedoch in der Sache unschädlich sein.<sup>41</sup>

---

36 Siehe EuGH, Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus), Rn. 50 („unterziehen müssen“), vgl. auch Rn. 52, 54. Siehe dazu auch unten unter 3.5.1., S. 15 ff.

37 BayVGH, Beschluss v. 9.5.2018, 2 NE 17.2528, juris, Rn. 24; *Arndt/Mitschang* (Fn. 5), ZfBR 2017, 737 (748), die zwar sowohl Art. 3 Abs. 3 und 4 Plan-UP-RL zitieren, aber in den weiteren Ausführungen allein auf den Wortlaut des Art. 3 Abs. 3 Plan-UP-RL Bezug nehmen. Keine Festlegung dagegen bei *Uechtritz* (Fn. 25), BauR 2018, S. 1631 (1647).

38 BT-Drs. 18/10942, S. 47.

39 Vgl. BT-Drs. 16/2496, S. 13.

40 So auch *Mayer* (Fn. 35), NuR 2017, S. 687 (692). Siehe auch *Uechtritz* (Fn. 25), BauR 2018, S. 1631 (1647).

41 Siehe unten unter 3.5., S. 14 ff.

Dessen ungeachtet ist es nicht erforderlich, an dieser Stelle näher auf das Urteil des EuGH aus dem Jahre 2016 zu Art. 3 Abs. 3 Plan-UP-RL einzugehen, in welchem die Unionsrechtsmäßigkeit dieser Richtlinienbestimmung bestätigt und deren Tatbestandsvoraussetzung („*kleine Gebiete auf lokaler Ebene*“) ausgelegt wurde.<sup>42</sup>

#### 3.4. Pläne nach Art. 3 Abs. 4 Plan-UP-RL

Art. 3 Abs. 4 Plan-UP-RL lautet wie folgt:

*„Die Mitgliedstaaten befinden darüber, ob nicht unter Absatz 2 fallende Pläne und Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.“*

Die Vorschrift erfasst Pläne, die nicht unter Art. 3 Abs. 2 Plan-UP-RL fallen und somit auch diejenigen nach § 13b BauGB.<sup>43</sup> Diese bedürfen keiner Umweltprüfung, soweit nicht die Mitgliedstaaten bestimmen, dass solche Pläne voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkung haben.

Weitere Voraussetzungen stellt diese Vorschrift nicht auf. Entscheidende Bedeutung für ihre Anwendung im Fall des § 13b BauGB kommt daher Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL zu, der die Anforderungen an das mitgliedstaatliche Bestimmungsrecht formuliert.

#### 3.5. Anforderungen an das Bestimmungsrecht der Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL

Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL lautet wie folgt:

*„Die Mitgliedstaaten bestimmen entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze, ob die in den Absätzen 3 und 4 genannten Pläne oder Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Zu diesem Zweck berücksichtigen die Mitgliedstaaten in jedem Fall die einschlägigen Kriterien des Anhangs II, um sicherzustellen, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von dieser Richtlinie erfasst werden.“*

Diese Vorschrift ist sowohl im Fall des Art. 3 Abs. 3 Plan-UP-RL als auch des Art. 3 Abs. 4 Plan-UP-RL zu beachten. Aus diesem Grund sowie dem Umstand, dass Art. 3 Abs. 4 Plan-UP-RL keine weiteren inhaltlichen Vorgaben an die von ihm erfassten Pläne aufstellt, kann es letztlich dahinstehen, auf welche der beiden Richtlinienvorschriften § 13b BauGB gestützt wurde. Denn entscheidend ist für beide, dass Pläne im Sinne dieser Vorschrift nach Maßgabe der Vorgaben des Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL keine erheblichen Umweltauswirkungen haben.

---

42 EuGH, Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus), Rn. 40 ff., 65 ff. Siehe hierzu etwa die Anmerkung von *Krautzberger/Stüer*, DVBl 2017, S. 837 f.

43 So auch *Mayer* (Fn. 35), NuR 2017, S. 687 (692). Siehe auch *Uechtritz* (Fn. 25), BauR 2018, S. 1631 (1647).

Im Folgenden ist zunächst auf die Anforderungen einzugehen, die sich für diese Feststellung aus Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL stellen (3.6.1.). Anschließend ist zu erörtern, ob diese Anforderungen im Fall des § 13b BauGB erfüllt sind bzw. wären (3.6.2.).

### 3.5.1. Zu den Anforderungen des Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL im Fall des § 13b BauGB

Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL formuliert in seinem Satz 1 Anforderungen an die Art der mitgliedstaatlichen Prüfung der erheblichen Umweltauswirkungen eines Plans (Einzelfallprüfung, abstrakt-generelle Festlegung, Kombination beider Arten) und verpflichtet in seinem Satz 2 zur Beachtung bestimmter (materieller) Kriterien bei der eigentlichen Prüfung.

In den wenigen Entscheidungen zu dieser Vorschrift verweist der EuGH zunächst auf das (Haupt-)Ziel der Plan-UP-Richtlinie, welches im Lichte ihres Art. 1 darin liegt, „*dass Pläne [...], die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, bei ihrer Ausarbeitung und vor ihrer Annahme einer Umweltprüfung unterzogen werden.*“<sup>44</sup> Hierauf aufbauend geht der EuGH davon aus, dass „*die Mechanismen für eine Überprüfung der in Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2001/42 genannten Pläne dazu dienen, die Pläne zu bestimmen, die geprüft werden müssen, weil sie voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben.*“<sup>45</sup> Im Zusammenhang mit der auf Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL verweisenden Ausnahmebestimmung des Art. 3 Abs. 3 Plan-UP-RL führt der Gerichtshof aus, dass die „*Abs. 2, 3 und 5 des Art. 3 der Richtlinie 2001/42 bezwecken [...], dass kein Plan oder Programm, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, der Umweltprüfung entzogen wird [...].*“<sup>46</sup> Obgleich der Gerichtshof im letzten Zitat Art. 3 Abs. 4 Plan-UP-RL nicht anführt, dürfte die darin enthaltene Aussage auch für diese Vorschrift Geltung beanspruchen, da das dort geregelte Bestimmungsrecht ebenfalls nach Maßgabe des Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL auszuüben ist.<sup>47</sup>

Vor diesem Hintergrund bedarf die Vorgabe in Art. 3 Abs. 5 S. 2 Plan-UP-RL, wonach die in Anhang II genannten materiellen Kriterien bei der Prüfung möglicher erheblicher Umweltauswirkungen zu berücksichtigen sind, an dieser Stelle keiner weiteren Erläuterung. Einer Erörterung bedarf hingegen die Art, wie die Mitgliedstaaten das Bestimmungsrecht ausüben.

Während Einzelfallprüfungen im Lichte der obigen Rechtsprechungsausführungen insoweit als unproblematisch bezeichnet werden können, da sie in jedem Fall – eine ordnungsgemäße Prüfung vorausgesetzt – gewährleisten, dass entsprechende Pläne identifiziert werden, verhält es

---

44 Vgl. EuGH, Urt. v. 22.9.2011, Rs. C-295/10 (Valčiukienė u. a.), Rn. 36 ff. und Rn. 37. Siehe auch EuGH, Urt. v. 18.4.2013, Rs. C-463/11 (L), Rn. 31 ff. und Rn. 31; EuGH, Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus), Rn. 40 ff. und Rn. 47, vgl. ferner Rn. 52 ff.

45 EuGH, Urt. v. 22.9.2011, Rs. C-295/10 (Valčiukienė u. a.), Rn. 45; auch EuGH, Urt. v. 18.4.2013, Rs. C-463/11 (L), Rn. 52.

46 EuGH, Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus), Rn. 54.

47 Darüber hinaus dürfte die Nichterwähnung in dem obigen Zitat dem Umstand geschuldet sein, dass in dem betreffenden Vorlageverfahren nur nach der Gültigkeit von Art. 3 Abs. 3 Plan-UP-PL gefragt wurde, vgl. EuGH, Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus), Rn. 40 ff., und daher kein Raum für Ausführungen zu Art. 3 Abs. 4 Plan-UP-RL bestand.

sich bei abstrakt-generellen Festlegungen anders. Denn dort hängt diese Gewährleistung von den jeweils gewählten abstrakt-generellen Kriterien ab. Dabei stellt sich die Frage, in welchem Umfang oder bis zu welchem Grad die gewählten Kriterien Pläne mit erheblichen Umweltauswirkungen ausschließen müssen.

Dass die Möglichkeit besteht, diesen Anforderungen gerecht werdende abstrakt-generelle Kriterien festzulegen, hat der EuGH anerkannt. In einem Verfahren im Zusammenhang mit § 13a BauGB führte er insoweit aus, dass es „denkbar [ist], dass eine besondere Art von Plan, die die qualitative Voraussetzung des § 13a Abs. 1 BauGB erfüllt, a priori voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, da diese Voraussetzung zu gewährleisten vermag, dass ein solcher Plan den einschlägigen Kriterien des Anhangs II der Richtlinie, auf die in ihrem Art. 3 Abs. 5 Satz 2 verwiesen wird, entspricht [...]“<sup>48</sup> Da jedoch in dem betreffenden Verfahren lediglich die Rechtsfolgen einer Missachtung der Vorgaben des § 13a BauGB im Raum standen und nicht die dort geregelten Kriterien, musste der EuGH zur Frage, ob diese den Anforderungen des Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL entspricht, nicht weiter Stellung beziehen.

In einem anderen, auf einen Plan nach Art. 3 Abs. 2 und 3 Plan-UP-RL bezogenen Fall, in welchem das betreffende abstrakt-generell festgelegte Kriterium den Anforderungen des Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL nicht genügte, stellte der EuGH folgende Vorgaben diesbezüglich auf:

*„Das den Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2001/42 eingeräumte Ermessen bei der Beurteilung, ob bestimmte Arten von Plänen voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, wird durch die Verpflichtung nach Art. 3 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 dieser Richtlinie eingeschränkt, Pläne, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Merkmale, ihrer Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Umweltprüfung zu unterziehen.“*

*Wenn daher ein Mitgliedstaat ein Kriterium so festlegte, dass in der Praxis eine ganze Kategorie von Plänen von vornherein einer Umweltprüfung entzogen würde, würde er das ihm nach Art. 3 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2001/42 eingeräumte Ermessen überschreiten, sofern nicht aufgrund von einschlägigen Kriterien bezüglich aller ausgenommenen Pläne – insbesondere z. B. im Hinblick auf deren Gegenstand, den Umfang des Gebiets, auf das sie sich beziehen, oder die Belastbarkeit der betroffenen Landschaften – davon auszugehen ist, dass bei ihnen nicht mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist [...]“<sup>49</sup>*

---

48 EuGH, Urt. v. 18.4.2013, Rs. C-463/11 (L), Rn. 39.

49 EuGH, Urt. v. 22.9.2011, Rs. C-295/10 (Valčiukienė u. a.), Rn. 46 u. 47.



Diese Ausführungen lassen sich dahingehend verstehen, dass die abstrakt-generell festgelegten Kriterien gewährleisten müssen, dass bei allen danach ausgenommenen Plänen nicht mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist.<sup>50</sup>

### 3.5.2. Zum Umsetzung der Anforderungen im Fall des § 13b BauGB

Bei der Frage nach der Umsetzung der Anforderungen des Art. 3 Abs. 5 BauGB in Bezug auf § 13b BauGB ist zu unterscheiden zwischen der dort vorgenommenen Art der Bestimmung der prüfungsfreien Pläne (3.6.2.1.) und der dahinter stehenden materiellen Einschätzung (3.6.2.2.).

#### 3.5.2.1. Hinsichtlich der Art der Bestimmung

Im Fall des § 13b BauGB beruht die Prüfung der erheblichen Umweltauswirkungen auf einer Kombination von abstrakt-genereller (Plan-)Festlegung und Einzelfallprüfung: ersteres liegt den Tatbestandsvoraussetzungen des § 13b BauGB zugrunde, letzteres den entsprechend anzuwendenden (negativ wirkenden) Anwendungsausschlüssen in § 13a Abs. 1 S. 4 und 5 BauGB.

Eine solche Kombination ist im Lichte der obigen Richtlinien- und Rechtsprechungsvorgaben an sich zulässig und gegenüber einer rein abstrakt-generellen Festlegung im Allgemeinen vorzuzugwürdiger. Entscheidend sind jedoch die dabei verwandten (materiellen) Kriterien und die Frage, ob diese gewährleisten, dass bei allen danach ausgenommenen Plänen nicht mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist.

#### 3.5.2.2. Hinsichtlich der materiellen Anforderungen

In materieller Hinsicht ist zunächst darauf hinzuweisen, dass im Zusammenhang mit der im Raum stehenden Verlängerung des Anwendungszeitraums dieser Vorschrift bisher keine Informationen darüber vorliegen, ob insoweit eine Auseinandersetzung mit den Kriterien des Anhangs II der Plan-UP-Richtlinie erfolgt ist bzw. erfolgen wird.

Vor diesem Hintergrund soll die ursprüngliche Gesetzesbegründung zu § 13b BauGB betrachtet werden. Diese enthält keine Ausführungen zu der Frage, inwieweit die in dieser Vorschrift und in § 13a BauGB enthaltenen, entsprechend anzuwendenden Tatbestandsvoraussetzungen geeignet sind, sicherzustellen, dass nach § 13b BauGB nur Pläne ohne erhebliche Umweltauswirkungen aufgestellt werden können, insbesondere nicht zur Auseinandersetzung mit den Kriterien des Anhangs II der Plan-UP-Richtlinie. Anders stellte sich die Situation hingegen bei der Einführung des § 13a BauGB im Jahre 2006 dar. Dort finden sich in der Gesetzesbegründung Ausführungen zu fast allen Kriterien, die in Anhang II der Plan-UP-Richtlinie aufgeführt werden.<sup>51</sup> Ob diese mit Blick auf die entsprechende Anwendung des § 13a BauGB auch im Fall des § 13b BauGB Geltung

---

50 In dem diesen Aussagen zugrunde liegenden Fall sah die betreffende Vorschrift vor, dass eine Umweltprüfung nach der Plan-UP-Richtlinie durchzuführen ist, wenn sich Pläne, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, auf nur einen Gegenstand wirtschaftlicher Betätigung beziehen, vgl. EuGH, EuGH, Urt. v. 22.9.2011, Rs. C-295/10 (Valčiukienė u. a.), Rn. 54.

51 Vgl. BT-Drs. 16/2496, S. 13 f.

beanspruchen sollen, darüber lässt sich mangels entsprechender Hinweise in der Gesetzesbegründung nur spekulieren.

Der die Richtlinienkonformität des § 13b BauGB ausdrücklich bejahende BayVGH ließ den vorgenannten Aspekt zwar letztlich offen, schien aber in diese Richtung zu tendieren und führte dazu folgendes aus:

*„[...] Zwar hat sich der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung zu § 13b BauGB (BT-Drs. 18/10942 S. 47) nicht mehr detailliert mit den Voraussetzungen des Anhangs II der Plan-UP-RL auseinandergesetzt. Dies fand aber im Zusammenhang mit der Einführung des § 13a BauGB (BT-Drs. 16/2496 S. 12 ff.) statt. Dabei wurde ausgeführt, dass sich die Anknüpfung an die festgesetzte Größe der Grundfläche bzw. die zulässige Grundfläche im Sinn des § 19 Abs. 2 BauNVO bewährt hat. Im Hinblick auf die Kombination einer vergleichsweise kleinen überbaubaren Grundfläche mit den zeitlichen Voraussetzungen der Regelung sowie der Einschränkung der Nutzungsart auf Wohnnutzung erscheint dies auch im Hinblick auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (U.v. 21.12.2016 – C-444/15 [...]) vertretbar und hinreichend begründet. In der genannten Entscheidung hat der Europäische Gerichtshof den Begriff des „kleinen Gebiets auf lokaler Ebene“ i.S.v. Art. 3 Abs. 3 Plan-UP-RL dahingehend näher definiert, dass der Plan von einer lokalen Behörde im Gegensatz zu einer regionalen oder nationalen Behörde ausgearbeitet und erlassen worden sein muss und das fragliche Gebiet innerhalb des räumlichen Zuständigkeitsgebiets der lokalen Behörde im Verhältnis zu diesem Zuständigkeitsgebiet nur eine geringe Größe aufweist. Da Bebauungspläne von der zuständigen Gemeinde und damit einer lokalen Behörde erlassen werden und die überbaubare Grundfläche von weniger als 10.000 m<sup>2</sup> als klein anzusehen ist, sind die vom Europäischen Gerichtshof genannten Kriterien erfüllt.“<sup>52</sup>*

Soweit dieser Rechtsprechung durch das Schrifttum im Ergebnis gefolgt wird, verweisen die betreffenden Vertreter zur Begründung der Unionsrechtskonformität ebenfalls auf die Vorgaben des § 13b BauGB zur Grundflächengröße und den Nutzungsmöglichkeiten,<sup>53</sup> allerdings ohne dies in den Kontext der Kriterien des Anhangs II der Plan-UP-Richtlinie zu stellen.

Die eine Unionsrechtskonformität bezweifelnden Stimmen im Schrifttum heben hingegen die Unterschiede zwischen § 13a BauGB und § 13b BauGB hervor. Während ersterer nur Pläne der Innenentwicklung erfasse, gehe es bei Plänen nach § 13b BauGB um Planung im Außenbereich und um eine Neuinanspruchnahme von (unbebauten) Flächen.<sup>54</sup> Ob vor diesem Hintergrund alleine die Flächenbegrenzung eine Ausnahme von der Pflicht zur

---

52 BayVGH, Beschluss v. 9.5.2018, 2 NE 17.2528, juris, Rn. 24.

53 Vgl. etwa Rieger, in: Schrödter, Baugesetzbuch (Fn. 5), § 13b BauGB, Rn. 13; Uechtritz (Fn. 25), BauR 2018, S. 1631 (1647).

54 Vgl. bspw. Arndt/Mitschang (Fn. 5), ZfBR 2017, 737 (748).

Durchführung einer Umweltprüfung rechtfertige, sei fraglich.<sup>55</sup> Auch der Bundesrat verwies in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf in Bezug auf § 13b BauGB darauf, dass *„Flächen im Außenbereich regelmäßig im Hinblick auf ihre Umweltgüte höher zu bewerten sind als Flächen im Innenbereich“*.<sup>56</sup>

Aus Sicht des Verfassers ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber die Unterscheidung von Innen- und Außenbereichsflächen im Rahmen der Begründung zur Richtlinienkonformität des § 13a BauGB ausdrücklich aufgegriffen hat. In Bezug auf das Kriterium der Bedeutung des Plans für die Einbeziehung der Umwelterwägungen, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der nachhaltigen Entwicklung (Anhang II, Nr. 1, 3. Spglstr.) wird insoweit in der Gesetzesbegründung zu § 13a BauGB ausgeführt, dass die *„nachhaltige Entwicklung [...] gefördert [wird], indem entsprechende Bebauungspläne durch Stärkung der Innenentwicklung eine Flächeninanspruchnahme im bisherigen Außenbereich vermeiden helfen.“*<sup>57</sup>

Ob jedoch allein die Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen genügt, um erhebliche Umweltauswirkungen im Sinne der Plan-UP-RL zu begründen, lässt sich zunächst mangels einschlägiger Rechtsprechung der Unionsgerichte zu Fällen, aus denen entsprechende Beurteilungsmaßstäbe abgeleitet werden könnten, nicht abschließend entscheiden. Mit Ausnahme der oben zitierten Rechtssache, in der die mitgliedstaatliche Umsetzung der Anforderungen des Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL im Raum stand,<sup>58</sup> gibt es – soweit ersichtlich – keine weiteren Urteile, in denen der EuGH der Frage nachgehen musste, ob die verfahrensgegenständlichen Pläne erhebliche Umweltauswirkungen haben können oder nicht und wie diese „Eingriffsschwelle“ zu verstehen ist.

Eine Legaldefinition hierzu enthält die Plan-UP-Richtlinie nicht. Gewisse Hinweise lassen sich insoweit zwar dem Anhang I der Plan-UP-Richtlinie entnehmen, der die Informationen benennt, die nach Art. 5 Abs. 1 Plan-UP-RL bei einer Umweltprüfung vorzulegen sind. Zu diesen zählen auch Informationen zu den voraussichtlichen „erheblichen Umweltauswirkungen“. Die Hinweise hierzu erfassen jedoch nur die Bezugspunkte dieser Auswirkungen, nämlich *„Aspekte wie die biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatische Faktoren, Sachwerte, das kulturelle Erbe einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze, die Landschaft und die Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren“* (Anhang I Buchst. f Plan-UP-RL). Blickt man auf die Rechtsprechungsvorgaben, so sind diese ebenfalls nur sehr allgemeiner Natur: zu untersuchen ist, ob *„insbesondere aufgrund [der] Merkmale [der Pläne], ihrer Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist [...]“*.<sup>59</sup>

---

55 So Arndt/Mitschang (Fn. 5), ZfBR 2017, 737 (748).

56 BT-Drs. 18/11181, S. 4.

57 BT-Drs. 16/2496, S. 13 (Hervorhebung durch Verfasser).

58 EuGH, Urt. v. 22.9.2011, Rs. C-295/10 (Valčiukienė u. a.), Rn. 35 ff. Siehe dazu oben unter 3.5.1., S. 15 f.

59 EuGH, Urt. v. 22.9.2011, Rs. C-295/10 (Valčiukienė u. a.), Rn. 46.

Im Fall des § 13b BauGB dürfte es sich mit Blick auf die Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen in erster Linie um Auswirkungen auf Fauna, Flora und Boden handeln. Ob diese im Fall einer Wohnnutzung sowie der im Einzelfall stets zu beachtenden Anwendungsausschlüsse nach § 13a Abs. 1 S. 4 u. 5 BauGB generell als nicht erheblich angesehen werden können, erscheint jedenfalls mit Blick auf den Regelfall erheblicher Umweltauswirkungen, der in den im Fall des § 13b BauGB nicht gegebenen Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und b Plan-UP-RL zum Ausdruck kommt (UVP-relevanten Vorhaben und Beeinträchtigung von FFH-Gebieten),<sup>60</sup> einerseits möglich. Andererseits ist – ungeachtet der hier bestehenden juristischen Unklarheiten – zu beachten, dass die Bestimmung der Umweltauswirkungen und ihre Erheblichkeit nicht ausschließlich rechtlich erfolgen kann, sondern unter Berücksichtigung naturwissenschaftlicher (Umwelt-)Expertise vorgenommen werden muss.

Daher kann die Frage, ob § 13b BauGB den Anforderungen der Plan-UP-Richtlinie genügt, insbesondere hinsichtlich ihres Art. 3 Abs. 5, an dieser Stelle nicht nur aufgrund der rechtlichen Unklarheiten hinsichtlich der Beurteilungsmaßstäbe nicht abschließend beantwortet werden, sondern auch mangels entsprechender naturwissenschaftlicher (Umwelt-)Expertise, die für eine solche rechtliche Beurteilung erforderlich ist.

### 3.6. Begründungs- und Transparenzerfordernis nach Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL

Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL lautet wie folgt:

*„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die nach Absatz 5 getroffenen Schlussfolgerungen, einschließlich der Gründe für die Entscheidung, keine Umweltprüfung gemäß den Artikeln 4 bis 9 vorzuschreiben, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.“*

Diese den Mitgliedstaaten danach obliegende Verpflichtung zur Begründung und Transparenz besteht unabhängig davon, ob die mitgliedstaatliche Schlussfolgerung nach Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL unionsrechtskonform getroffen wurde oder nicht.

In Bezug auf die Einführung des § 13b BauGB ist der deutsche Gesetzgeber ihr nicht nachgekommen. Ob dies auch im Fall einer Verlängerung des Anwendungszeitraums dieser Vorschrift so sein würde, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantworten.

Welche Rechtsfolgen ein (weiterer) Verstoß gegen die Verpflichtung nach Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL für die betreffenden nationalen Vorschriften und die auf ihrer Grundlage erlassenen Bebauungspläne hat, lässt sich mangels unionsgerichtlicher Rechtsprechung zu dieser Frage der Plan-UP-Richtlinie nicht abschließend bestimmen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass auch derartige prozedural-formale Fehler eine Unanwendbarkeit der betreffenden Vorschriften nach sich ziehen können.<sup>61</sup> Dies gilt vorliegend umso mehr, als erst

---

60 Siehe dazu oben unter 3.3., S. 10 ff.

61 Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 30.4.1996, Rs. C-194/94 (CIA Security International), Rn. 47 f., im Hinblick auf einen Verstoß gegen eine der Verfahrenspflichten der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften.

die Gründe für die Entscheidung, eine Umweltprüfung nicht vorzunehmen, erkennen lassen, welche Motive und Erkenntnisse den Gesetzgeber zu dieser Einschätzung bewogen haben und so eine fundierte gerichtliche Kontrolle ermöglichen.

#### **4. Ergebnis**

Ob eine Verlängerung des Anwendungszeitraums des § 13b BauGB mit den Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie vereinbar ist, lässt sich nicht abschließend beantworten. Zum einen fehlt es (bisher) an klaren rechtlichen Beurteilungsmaßstäben zur Frage, wann von erheblichen Umweltauswirkungen auszugehen ist bzw. wann solche verneint werden können. Nur im letztgenannten Fall kann von der Durchführung einer Umweltprüfung nach der genannten Richtlinie abgesehen werden (vgl. Art. 3 Abs. 3 bzw. 4 Plan-UP-RL). Blickt man allein auf den Regelfall erheblicher Umweltauswirkungen (vgl. Art. 3. Abs. 2 Plan-UP-RL), so fehlt es an diesem für Pläne im Sinne des § 13b BauGB. Ob allein die auf Grundlage dieser Vorschrift mögliche Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen erhebliche Umweltauswirkungen begründet bzw. ausschließt, bedarf zum anderen naturwissenschaftlicher (Umwelt-)Expertise. Eine Darlegung der Gründe, die den Gesetzgeber bei der Einführung des § 13b BauGB bewogen haben, für die davon erfassten Bebauungspläne von einer Umweltprüfung abzusehen, ist nicht erfolgt, obgleich hierzu nach Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL die Pflicht bestanden hätte. Ob der Gesetzgeber dieser Pflicht im Fall einer Verlängerung des Anwendungszeitraums des § 13b BauGB nachkommen würde, bleibt abzuwarten. Eine Missachtung könnte die Unanwendbarkeit des § 13b BauGB nach sich ziehen.