

Total verPLANt- EuGH-Urteil vom 22. März 2012

Urteil des Gerichtshof (vierte Kammer) vom 22. März 2012 in der Rechtssache C-567/10 betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen, eingereicht vom Verfassungsgerichtshof (Belgien), in dem Verfahren Inter-Environnement Burxelles ASBL, Petitions-Patrimoine ASBL, Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL gegen Region Brüssel-Hauptstadt erlässt der Gerichtshof folgendes Urteil:

Der in Art. 2 Buchst. a der RL 2001/42/EG enthaltene Begriff der Pläne und Programme, ist dahin auszulegen, dass er sich auch auf besondere Flächennutzungspläne wie den in der im fraglichen nationalen Regelung vorgesehenen bezieht.

Art. 2 Buchst. a der RL 2001/42 ist dahin auszulegen, dass ein Verfahren zur völligen oder teilweisen Aufhebung eines Flächennutzungsplans wie das in den Art 58 bis 63 des Brüsseler Raumordnungsgesetzbuchs vorgesehenen grundsätzlich in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fällt und somit einer Prüfung der Umweltauswirkungen unterliegt.

Sachverhalt:

Der EuGH wurde vom belgischen Verfassungsgerichtshof aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchen angerufen. Dieses Ersuchen betrifft die Auslegung des Art. 2 Buchstabe a der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. Die Parteien des nationalen Verfahrens sind auf der einen Seite drei Bürgervereinigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht, die die Stadtplanung überwachen und andererseits die Region Brüssel-Hauptstadt. Den Rechtsstreit begründet eine Klage der Bürgervereinigungen, die auf Nichtigkeitserklärung einiger Bestimmungen der Ordonnanz vom 14. Mai 2009 zur Abänderung des Brüsseler Raumordnungsgesetzbuches (Code bruxellois de l'aménagement du territoire im folgenden CoBAT genannt) abzielt. Den Klägerinnen zu Folge seien die Art. 58 und

59 CoBAT nicht mit der Richtlinie 2001/42/EG vereinbar, da bei völliger oder teilweiser Aufhebung eines besonderen Flächennutzungsplans ein Umweltbericht nicht vorgesehen sei. Zum Aufhebungsverfahren machen die Klägerinnen geltend, Art. 2 Buchstabe a der Richtlinie erfasse, entgegen dem Wortlaut, auch die Aufhebung eines besonderen Flächennutzungsplans. Nur so könne die praktische Wirksamkeit der Richtlinie in vollem Umfang gewährleistet werden. Im konkreten Fall sei die Aufhebung eines besonderen Flächennutzungsplans geeignet, den Rahmen für die Genehmigung künftiger Projekte zu verändern. Außerdem seien „Pläne und Programme“ iSd Art 2 Buchst. a der RL 2001/42 nicht nur diejenigen, die zwingend erlassen werden müssten. Unter den Begriff „Pläne und Programme“ könnten vielmehr alle Pläne und Programme subsumiert werden, die in nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften vorgesehen seien. Somit würde auch ein fakultativ zu erlassender Plan unter die RL fallen. Es entspreche nicht dem Ziel und der praktischen Wirksamkeit der RL die Aufhebung eines fakultativen Plans von ihrem Geltungsbereich auszunehmen.

Die Gegenpartei Region Brüssel-Hauptstadt bringt im Verfahren vor, dass ein besonderer Flächennutzungsplan nach seiner Aufhebung nicht mehr als Plan iSd RL zu qualifizieren sei. Dieser bilde nach seiner Aufhebung keinen Rahmen mehr für Projektergenehmigungen im betroffenen Gebiet. Zudem seien Aufhebungsakte von Plänen und Programmen, die bloß fakultativ seien, nicht von Art. 2 Buchst. a der RL umfasst.

Vorlagefragen:

In Anbetracht dieser unterschiedlichen Auslegungen der Richtlinie 2001/42 hat der belgische Verfassungsgerichtshof das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist die Definition der „Pläne und Programme“ in Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 dahin gehend auszulegen, dass sie ein Verfahren auf völlige oder teilweise Aufhebung eines Plans wie im Fall eines besonderen Flächennutzungsplans im Sinne der Art. 58 bis 63 CoBAT vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausschließt?

2. Ist der Ausdruck „erstellt werden müssen“ in Art. 2 Buchst. a derselben Richtlinie dahin gehend aufzufassen, dass er Pläne, die zwar in Rechtsvorschriften vorgesehen sind, deren Annahme aber nicht verpflichtend ist, wie die besonderen Flächennutzungspläne im Sinne von Art. 40 CoBAT, von der Definition der „Pläne und Programme“ ausschließt?

Aus den Entscheidungsgründen:

Zur zweiten Vorlagefrage

28 Es ist davon auszugehen, dass einer Auslegung, die dazu führen würde, dass alle Pläne und Programme, insbesondere jene zur Flächennutzung, deren Erstellung in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen durch Rechtsnormen geregelt wird, nur deshalb vom Geltungsbereich der Richtlinie 2001/42 ausgenommen wären, weil ihre Erstellung nicht unter allen Umständen verpflichtend ist, nicht gefolgt werden kann.

29 Die von den erwähnten Regierungen vertretene Auslegung von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 hätte nämlich zur Folge, dass der Umfang der mit dieser Richtlinie eingeführten Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen zur Raumordnung der Mitgliedstaaten erheblich beschränkt würde.

30 Folglich würde eine solche Auslegung von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 dadurch, dass sie deren Geltungsbereich spürbar einschränken würde, dieser Richtlinie in Anbetracht ihres Ziels, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, teilweise die praktische Wirksamkeit nehmen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. September 2011, Valčiukienė u. a., C-295/10, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 42). Diese Auslegung liefe somit dem Zweck der Richtlinie zuwider, der darin besteht, ein Prüfverfahren für Rechtsakte zu schaffen, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, die Kriterien und Modalitäten der Bodennutzung festlegen und normalerweise eine Vielzahl von Projekten betreffen, bei deren Durchführung die in diesen Rechtsakten vorgesehenen Regeln und Verfahren einzuhalten sind.

31 Daher sind im Sinne und zur Anwendung der Richtlinie 2001/42 als Pläne und Programme, die „erstellt werden müssen“ und deren Umweltauswirkungen somit unter den in der Richtlinie festgelegten Voraussetzungen einer Prüfung zu unterziehen sind, jene Pläne und Programme anzusehen, deren Erlass in nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt ist, die die insoweit zuständigen

Behörden und das Ausarbeitungsverfahren festlegen.

32 Demnach ist auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass der in Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 enthaltene Begriff der Pläne und Programme, „die aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“, dahin auszulegen ist, dass er sich auch auf besondere Flächennutzungspläne wie den in der im Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Regelung vorgesehenen bezieht.

Zur ersten Vorlagefrage

36 Hierzu ist zunächst mit dem vorlegenden Gericht festzustellen, dass in der Richtlinie 2001/42 nicht von Rechtsakten zur Aufhebung, sondern nur von solchen zur Änderung von Plänen und Programmen die Rede ist.

37 In Anbetracht des Ziels der Richtlinie 2001/42, das darin besteht, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, sind die Bestimmungen, die den Geltungsbereich dieser Richtlinie abgrenzen, und insbesondere jene, die die Definitionen der von ihr erfassten Rechtsakte aufführen, jedoch weit auszulegen.

38 In diesem Zusammenhang ist nicht ausgeschlossen, dass bei einer völligen oder teilweisen Aufhebung eines Plans oder Programms mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, da diese Aufhebung eine Änderung der für die betreffenden Gebiete vorgesehenen Planung bedeuten kann.

39 So kann ein Aufhebungsakt erhebliche Umweltauswirkungen haben, da ein solcher Rechtsakt, wie zum einen die Kommission und zum anderen die Generalanwältin in den Nrn. 40 und 41 ihrer Schlussanträge angemerkt haben, zwangsläufig eine Änderung des rechtlichen Bezugsrahmens mit sich bringt und daher die Umweltauswirkungen beeinflusst, die gegebenenfalls nach dem in der Richtlinie 2001/42 vorgesehenen Verfahren geprüft worden waren.

40 Wenn die Mitgliedstaaten einen Umweltbericht im Sinne von Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie erstellen, müssen sie u. a. die Informationen über „die relevanten Aspekte des derzeitigen Umweltzustands und dessen voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans oder Programms“ im Sinne von Anhang I Buchst. b der Richtlinie berücksichtigen. Daher ist die Aufhebung eines Plans oder Programms, da sie den bei Annahme des aufzuhebenden Rechtsakts geprüften Umweltzustand ändern kann, im Hinblick auf eine Prüfung ihrer etwaigen späteren Umweltauswirkungen zu berücksichtigen.

41 Folglich würde es in Anbetracht der typischen Merkmale und Wirkungen der

Akte zur Aufhebung des Plans oder Programms den vom Unionsgesetzgeber verfolgten Zielen zuwiderlaufen und könnte der Richtlinie 2001/42 teilweise ihre praktische Wirksamkeit nehmen, wenn diese Rechtsakte als von ihrem Geltungsbereich ausgeschlossen angesehen würden.

42 Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass dies grundsätzlich dann nicht der Fall ist, wenn der aufgehobene Rechtsakt Teil einer Hierarchie von Raumordnungsrechtsakten ist, sofern diese Rechtsakte hinreichend genaue Bodennutzungsregeln vorsehen, selbst Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung waren und davon ausgegangen werden darf, dass die Interessen, die die Richtlinie 2001/42 schützen soll, in diesem Rahmen hinreichend berücksichtigt worden sind.

43 Demnach ist auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 dahin auszulegen ist, dass ein Verfahren zur völligen oder teilweisen Aufhebung eines Flächennutzungsplans wie das in den Art. 58 bis 63 CoBAT vorgesehene grundsätzlich in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fällt und somit ihren Bestimmungen über die Prüfung der Umweltauswirkungen unterliegt.

Persönliche Anmerkung

Diese Vorabentscheidung des EuGH erweitert in erster Linie den Anwendungsbereich der strategischen Umweltprüfung indem unbestimmte Begriffe der RL 2001/42/EG weit ausgelegt werden.

Pläne und Programme im Sinne der RL 2001/42 (SUP-RL)

Im Ausgangsverfahren war fraglich, ob ein freiwillig zu erstellender Plan vom Anwendungsbereich der RL erfasst wird. In der RL findet sich in Art. 2 Buchst. a die Formulierung „erstellt werden müssen“. Ein fakultativer Plan würde dem Wortlaut nach nicht in den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie fallen. Das Vereinigte Königreich und die Tschechische Republik begründen den Ausschluss freiwilliger Pläne damit: „Es wäre zu befürchten, dass die Behörden wegen des Aufwands einer Umweltprüfung auf solche freiwilligen Pläne verzichten. Und es spricht viel für die Annahme, dass freiwillige Pläne stärker dazu beitragen, Umweltbelange zu berücksichtigen, und der Öffentlichkeit eher Gelegenheit zur Beteiligung geben, als der Verzicht auf Planung“ (Schlussanträge der Generalanwältin Juliane Kokott vom 17.November 2011, Rn 21).

Würde man jedoch alle fakultativen Pläne von der SUP-Pflicht ausnehmen, hätte dies wiederum zur Folge, dass Mitgliedstaaten vermehrt freiwillige Pläne und Programme vorsehen, um die strategischen Umweltprüfung zu umgehen. Der Gerichtshof interpretiert den Anwendungsbereich, aufgrund des Ziels der RL 2001/42 (Art.1), über seinen Wortlaut hinaus (Rn 31). Im Ergebnis sind daher auch fakultative Pläne und Programme einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen. Doch inwieweit wird es dann in Zukunft noch freiwillige Pläne und Programme der Mitgliedstaaten geben?

Ist eine Aufhebung eines Plans oder Programms eine Änderung iSd RL 2001/42?

Die Definition der „Pläne und Programme“ in Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 beschränkt sich auf deren Erstellung und Änderung. Fraglich war, ob auch die Aufhebung eines Plans oder Programms einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen ist. Der Gerichtshof versteht unter einer Aufhebung jedenfalls auch eine Änderung (Rn 39). Er weist darauf hin, dass ein Ausschluss der Aufhebung eines Plans von der SUP-Pflicht, der RL die praktische Wirksamkeit nehmen würde (Rn 41). Ein Plan oder Programm dient auch der Begrenzung und Einschränkung. Folglich kann bei Wegfall dieser Beschränkung eine erhebliche Gefahr für die Umwelt gegeben sein. Der EuGH hält fest, dass eine Aufhebung nicht als Änderung iSd RL anzusehen ist, wenn der aufgehobene Rechtsakt Teil einer Hierarchie von Raumordnungsrechtsakten ist. Diese anderen Rechtsakte müssen aber die Interessen der RL ausreichend schützen und selbst einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden sein (Rn 42). Aus der Rechtsprechung des EuGH kann daher abgeleitet werden, dass auch die Aufhebung eines Plans oder Programms idR als Änderung gilt und daher einer strategischen Umweltprüfung bedarf.