URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)
18. Juni 1998 *

In der Rechtssache C-81/96

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom niederländischen Raad van State in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Burgemeester en Wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude u. a.

gegen

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten H. Ragnemalm sowie der Richter G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray und K. M. Ioannou (Berichterstatter),

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Generalanwalt: J. Mischo
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Burgemeester en Wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude,

— der Burgemeester en Wethouders van Amsterdam,

— von J. Schuitemaker u. a., vertreten durch Rechtsanwalt L. D. H. Hamer, Amsterdam,

— der Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch J. G. Lammers, stellvertretender Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,

— der österreichischen Regierung, vertreten durch W. Okresek, Ministerialrat im Bundeskanzleramt, als Bevollmächtigten,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater H. van Lier als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt J. Stuyck, Brüssel,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Burgemeester en Wethouders van Amsterdam, vertreten durch Rechtsanwalt B. ter Haar, Amsterdam, von J. Schuitemaker u. a., vertreten durch Rechtsanwalt L. D. H. Hamer, der Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, vertreten durch S. E. Bakker als Bevollmächtigten, der niederländischen Regierung, vertreten durch J. S. van den Oosterkamp, stellvertretender Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, und der Kommission, vertreten durch Rechtsberater H. van Lier und Rechtsanwalt J. Stuyck, Brüssel, in der Sitzung vom 22. Januar 1998,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 5. März 1998,

folgendes

Urteil

1 Der niederländische Raad van State hat mit Beschluß vom 12. März 1996, beim Gerichtshof eingegangen am 18. März 1996, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40; nachstehend: Richtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit, in dem mehrere Betroffene gegen den Beschluß vom 18. Mai 1993 klagen, mit dem der Provinzialausschuß von Nord-Holland die Zustimmung für den Flächennutzungsplan „Ruigoord 1992" erteilte, der vom Rat der Gemeinde Haarlemmerliede en Spaarnwoude am 21. September 1992 gemäß der Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stbl. 1962, S. 286; nachstehend: Raumordnungsgesetz) angenommen worden war. Die Klage wird damit begründet, daß der Genehmigung dieses Planes nicht entsprechend den Anforderungen der Richtlinie eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorausgegangen sei.

3 Aus den Akten geht hervor, daß der Flächennutzungsplan „Ruigoord 1992" ein etwa 6,5 km^2 großes Gebiet betrifft und darauf hauptsächlich den Bau eines Hafens und die Einrichtung eines Industriegeländes vorsieht, die an das östlich des fraglichen Gebietes gelegene westliche Hafengebiet der Gemeinde Amsterdam anschließen sollen.

4 Die in diesem Plan vorgesehene Flächennutzung war bereits in dem Flächennutzungsplan „Landelijk gebied 1968" und den Regionalplänen „Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1979" und „Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1987" vorgesehen gewesen, jedoch, abgesehen von der Erhöhung eines Teils der Fläche mit Sand Ende der sechziger Jahre, nie verwirklicht worden. Der Genehmigung dieser Pläne war keine den Anforderungen der Richtlinie entsprechende Umweltverträglichkeitsprüfung vorausgegangen.

5 Nach dem vom Rat der Gemeinde Haarlemmerliede en Spaarnwoude am 25. September 1984 aufgestellten Flächennutzungsplan „Ruigoord 1984" war der größte Teil des betreffenden Gebietes für Naherholungszwecke bestimmt. Dieser Plan war durch Beschluß des Provinzialausschusses von Nord-Holland vom 5. März 1985 zum großen Teil abgelehnt worden. Der Flächennutzungsplan „Ruigoord 1992" soll den Flächennutzungsplan „Landelijk gebied 1968" ersetzen.

6 Gegenstand der Richtlinie ist nach ihrem Artikel 1 Absatz 1 die Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben.

7 Nach Artikel 1 Absatz 2 sind unter Projekt zu verstehen „die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen" und „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen". Genehmigung ist danach die „Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält".

8 Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vor der Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen insbesondere 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.

Diese Projekte sind in Artikel 4 definiert."

9 Aus Artikel 4 in Verbindung mit Anhang I Nummer 8 der Richtlinie geht hervor, daß Projekte, die Seehandelshäfen sowie Schiffahrtswege und Häfen für die Binnenschiffahrt, die Schiffen mit mehr als 1 350 Tonnen zugänglich sind, betreffen, einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind.

10 Nach Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um dieser Richtlinie innerhalb von drei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Da die Richtlinie den Mitgliedstaaten am 3. Juli 1985 bekanntgegeben wurde, ist diese Frist am 3. Juli 1988 abgelaufen.

11 Die Richtlinie wurde insbesondere durch den Besluit milieu-effectrapportage vom 20. Mai 1987 (Verordnung über die Erstellung eines Umweltverträglichkeitsberichts, Stbl. 1987, S. 278, nachstehend: „MER-Verordnung") in die niederländische Rechtsordnung umgesetzt. In dieser Verordnung sind die (als „Tätigkeiten" bezeichneten) Projekte aufgeführt, für die ein Umweltverträglichkeitsbericht erstellt werden muß. So wird darin der Bau eines Hafens für die zivile Nutzung durch die Binnenschiffahrt oder die Seeschiffahrt als „Tätigkeit" bezeichnet, sofern es sich um einen Hafen handelt, der Schiffen mit einer Ladekapazität von 1 350 Tonnen oder mehr zugänglich ist, mit der Folge, daß bei der Vorbereitung eines Planes oder eines Flächennutzungsplans, der erstmals die Möglichkeit des Baus eines Hafens vorsieht, ein Umweltverträglichkeitsbericht erstellt werden muß.

12 Nach Artikel 9 Absatz 2 der MER-Verordnung ist jedoch ein Umweltverträglichkeitsbericht dann nicht erforderlich, wenn eine „Tätigkeit" im Sinne der Verordnung bereits in einen geltenden Entwicklungs- oder Flächennutzungsplan oder einen geltenden Regionalplan aufgenommen wurde.

13 Nach den Artikeln 10 Absatz 1 und 28 Absatz 1 des Raumordnungsgesetzes wird der Flächennutzungsplan vom Gemeinderat aufgestellt und dann dem Provinzialausschuß zur Zustimmung vorgelegt. Dieser kann den Gemeinderat verpflichten, einen Flächennutzungsplan aufzustellen oder zu ändern.

14 Das vorlegende Gericht stellt fest, daß gemäß der MER-Verordnung die Umweltverträglichkeitsprüfung, die der Feststellung des streitigen Planes hätte vorausgehen müssen, nicht erforderlich gewesen sei, da dieser Plan aus früheren Flächennutzungsplänen übernommen worden sei.

15 Der niederländische Raad van State hat Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Regelung mit der Richtlinie und hat daher dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Läßt es die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten zu, daß für ein in Anhang I der Richtlinie aufgeführtes Projekt eine Genehmigung erteilt wird, ohne daß bei der Vorbereitung dieser Genehmigung ein Umweltverträglichkeitsbericht im Sinne der Richtlinie erstellt wurde, wenn sich diese Genehmigung auf ein Projekt bezieht, für das schon vor dem 3. Juli 1988 eine Genehmigung erteilt worden war, von der jedoch kein Gebrauch gemacht wurde und bei deren Vorbereitung kein Umweltverträglichkeitsbericht erstellt wurde, der den Anforderungen der Richtlinie genügt?

16 Das vorlegende Gericht möchte mit dieser Frage wissen, ob die Richtlinie dahin auszulegen ist, daß sie es einem Mitgliedstaat gestattet, für in ihrem Anhang I aufgeführte Projekte von den Verpflichtungen betreffend die Umweltverträglichkeitsprüfung zu befreien, wenn

— für diese Projekte bereits vor dem 3. Juli 1988, dem Zeitpunkt des Ablaufs der Frist zur Umsetzung der Richtlinie, eine Genehmigung erteilt worden war,

— bei der Vorbereitung dieser Genehmigung kein den Anforderungen der Richtlinie entsprechender Umweltverträglichkeitsbericht erstellt worden war und von der Genehmigung kein Gebrauch gemacht worden ist, und

— nach dem 3. Juli 1988 ein neues Genehmigungsverfahren förmlich eingeleitet worden ist.

17 Die Kläger des Ausgangsverfahrens machen geltend, die Zustimmung zu einem Flächennutzungsplan stelle eine Entscheidung dar, die den Behörden einen Titel verleihe, der sie zur Durchführung des Projekts berechtige. Die Entscheidung entspreche also einer Genehmigung im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 der Richtlinie. Da die MER-Verordnung den nationalen Behörden die Prüfung auf Umweltauswirkungen in bezug auf Pläne erlasse, die einer solchen Prüfung unterzogen werden müßten, verstoße sie gegen die Richtlinie und dürfe daher nicht angewendet werden.

18 Nach Auffassung der österreichischen Regierung und der Kommission betrifft die Verpflichtung zur Umweltverträglichkeitsprüfung nur Projekte, die einer Genehmigung bedürften. Zustimmungen zu Flächennutzungsplänen enthielten jedoch grundsätzlich keine Bestimmung, mit der einem Projektträger das Recht gewährt werde, das fragliche Projekt durchzuführen. Da sie nicht als Genehmigungen im

Sinne des Artikels 1 Absatz 2 der Richtlinie anzusehen seien, begründeten sie nicht die Verpflichtung zur Erstellung eines Umweltverträglichkeitsberichts.

19 Die niederländische Regierung trägt dagegen vor, der streitige Plan stelle, da er den Plan „Landelijk gebied 1968" ersetzen solle, nur eine Verlängerung dieses Planes dar, der bereits unwiderruflich genehmigt worden sei. Für einen solchen Fall, in dem ein in Anhang I der Richtlinie aufgeführtes Projekt vor Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie genehmigt worden sei, in dem aber aus sonstigen formellen oder materiellen Gründen eine neue Genehmigung erforderlich sei, seien die Mitgliedstaaten zuständig. Die Verpflichtung zur Erstellung eines Umweltverträglichkeitsberichts entsprechend den Anforderungen der Richtlinie gelte daher nicht.

20 Vorab ist darauf hinzuweisen, daß es Sache des nationalen Gerichts ist, im Einzelfall und anhand der anwendbaren nationalen Regelung festzustellen, ob die Zustimmung zu einem Flächennutzungsplan eine Genehmigung im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 der Richtlinie ist, also eine Entscheidung der zuständigen Behörde, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält.

21 Im vorliegenden Fall geht aus dem Vorlagebeschluß eindeutig hervor, daß es für das vorlegende Gericht feststeht, daß die Zustimmungen zu den fraglichen Plänen eine solche Genehmigung darstellen.

22 Zur Beantwortung der Vorlagefrage ist festzustellen, daß sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes in der Richtlinie kein Anhaltspunkt dafür findet, daß die Mitgliedstaaten ermächtigt wären, Projekte, für die das Genehmigungsverfahren nach dem Stichtag des 3. Juli 1988 eingeleitet wurde, von der Umweltverträglichkeitsprüfung auszunehmen (Urteil vom 9. August 1994 in der Rechtssache C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern u. a., Slg. 1994, I-3717, Randnr. 18). Folglich muß für solche Projekte der in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie aufgestellte

Grundsatz eingehalten werden, daß Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen.

23 Da die Richtlinie jedoch für Projekte, bei denen das Genehmigungsverfahren vor dem 3. Juli 1988 eingeleitet worden ist und zu diesem Zeitpunkt noch läuft, keine Übergangsvorschriften vorsieht, hat der Gerichtshof entschieden, daß der genannte Grundsatz in Fällen, in denen das Datum der förmlichen Antragstellung vor dem 3. Juli 1988 liegt, nicht anwendbar ist. Nur dieses formale Kriterium entspricht nämlich nach Auffassung des Gerichtshofes dem Grundsatz der Rechtssicherheit und ist geeignet, die praktische Wirksamkeit der Richtlinie zu erhalten (Urteil vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-431/92, Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-2189, Randnr. 32).

24 Der Grund hierfür ist, daß die Richtlinie überwiegend Projekte größeren Umfangs betrifft, deren Durchführung sehr häufig viel Zeit erfordert. Es wäre nicht angebracht, daß Verfahren, die bereits auf nationaler Ebene komplex sind und die vor Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie förmlich eingeleitet wurden, durch die spezifischen Anforderungen der Richtlinie noch zusätzlich belastet und verzögert und daß bereits entstandene Rechtspositionen beeinträchtigt werden.

25 Die vorliegende Rechtssache betrifft jedoch kein vor dem 3. Juli 1988 eingeleitetes und zu diesem Zeitpunkt noch laufendes Genehmigungsverfahren für ein Projekt, das einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist. Es geht im Gegenteil um einen nach dem 3. Juli 1988 eingereichten Antrag auf eine neue Genehmigung für ein Projekt der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Art, in das Flächennutzungen aufgenommen wurden, die mehrere Jahre oder sogar Jahrzehnte zuvor Gegenstand einer Genehmigung waren, ohne daß ein den Anforderungen der Richtlinie entsprechender Umweltverträglichkeitsbericht erstellt worden wäre. Die Realisierung des fraglichen Projekts, dessen Träger eine Behörde ist, hat aber praktisch noch nicht begonnen.

26 Auf einen solchen Fall lassen sich die Erwägungen, die den Gerichtshof im Urteil Kommission/Deutschland veranlaßten, die Nichtanwendung des Grundsatzes der Umweltverträglichkeitsprüfung zuzulassen, nicht übertragen, zumal in bezug auf das neue Genehmigungsverfahren die Rechtsbehelfe des nationalen Rechts eröffnet sind.

27 Daher müssen für ein neues Verfahren, das wie im Ausgangsverfahren aus Gründen, die in der anwendbaren nationalen Regelung liegen, nach dem 3. Juli 1988 förmlich eingeleitet wurde, die sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen betreffend die Umweltverträglichkeitsprüfung gelten. Jede andere Lösung würde gegen das in Artikel 2 der Richtlinie enthaltene Gebot, daß bei größeren Projekten eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, verstoßen und dessen praktische Wirksamkeit gefährden.

28 Daher ist auf die Frage des vorlegenden Gerichts zu antworten, daß die Richtlinie dahin auszulegen ist, daß sie es einem Mitgliedstaat nicht gestattet, für in ihrem Anhang I aufgeführte Projekte von den Verpflichtungen betreffend die Umweltverträglichkeitsprüfung zu befreien, wenn

— für diese Projekte bereits vor dem 3. Juli 1988, dem Zeitpunkt des Ablaufs der Frist zur Umsetzung der Richtlinie, eine Genehmigung erteilt worden war,

— bei der Vorbereitung dieser Genehmigung kein den Anforderungen der Richtlinie entsprechender Umweltverträglichkeitsbericht erstellt worden war und von der Genehmigung kein Gebrauch gemacht worden ist, und

— nach dem 3. Juli 1988 ein neues Genehmigungsverfahren förmlich eingeleitet worden ist.

Kosten

29 Die Auslagen der niederländischen und der österreichischen Regierung sowie der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

auf die ihm vom niederländischen Raad van State mit Beschluß vom 12. März 1996 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten ist dahin auszulegen, daß sie es einem Mitgliedstaat nicht gestattet, für in ihrem Anhang I aufgeführte Projekte von den Verpflichtungen betreffend die Umweltverträglichkeitsprüfung zu befreien, wenn

— für diese Projekte bereits vor dem 3. Juli 1988, dem Zeitpunkt des Ablaufs der Frist zur Umsetzung der Richtlinie, eine Genehmigung erteilt worden war,

— **bei der Vorbereitung dieser Genehmigung kein den Anforderungen der Richtlinie entsprechender Umweltverträglichkeitsbericht erstellt worden war und von der Genehmigung kein Gebrauch gemacht worden ist, und**

— **nach dem 3. Juli 1988 ein neues Genehmigungsverfahren förmlich eingeleitet worden ist.**

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Ioannou

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. Juni 1998.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

H. Ragnemalm