Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 8. November 2012 [1]

Rechtssache C-420/11

Jutta Leth
gegen
Republik Österreich
und
Land Niederösterreich

(Vorabentscheidungsersuchen des Obersten Gerichtshofes [Österreich])

„Umwelt — Richtlinie 85/337/EWG — Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten — Genehmigung eines Projekts ohne Umweltverträglichkeitsprüfung — Ziele der Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten — Einbeziehung des Schutzes Einzelner vor Wertverlust“

I – Einführung

1. Wenn die Umweltauswirkungen eines Vorhabens nach der UVP-Richtlinie [2] untersucht werden müssen, diese Prüfung aber nicht durchgeführt wurde, so darf das Vorhaben nicht verwirklicht werden. [3] Und ebenso ist – nach den Feststellungen des Gerichtshofs – der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet, alle durch das Unterlassen einer Umweltverträglichkeitsprüfung entstandenen Schäden zu ersetzen. [4] Doch schließt dieser Anspruch auch den Ersatz des Wertverlustes eines Hauses aufgrund der Durchführung des nicht geprüften Vorhabens ein? Um diese Frage geht es im vorliegenden Fall.

2. Ausgangspunkt ist ein Anwesen, dessen Wert durch den Fluglärm eines nahe liegenden Flughafens beeinträchtigt wird. Dieser Flughafen wurde seit Inkrafttreten der UVP-Richtlinie wiederholt ohne Umweltverträglichkeitsprüfung ausgebaut und der Flugverkehr nahm erheblich zu.

3. Die Zweifel des Vorabentscheidungsersuchens an einer Staatshaftung für diese Schäden betreffen den Schutzzweck der UVP-Richtlinie. Und zwar geht es um die Frage, ob die Verletzung einer Richtlinie zur Verhinderung von Umweltschäden auch den Ausgleich von wirtschaftlichen Schäden zur Folge haben kann. In dieser Hinsicht ist die Regelungsnatur der UVP-Richtlinie von Bedeutung: Diese Richtlinie enthält nämlich nur Verfahrensvorschriften und keine inhaltlichen Anforderungen an die zu untersuchenden Projekte.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40) in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 (ABl. L 156, S. 17). Die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26, S. 1) hat die erstgenannte Richtlinie aufgehoben und kodifiziert.

3 — Siehe in diesem Sinne das Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, Randnrn. 46 und 47).

4 — Urteil vom 7. Januar 2004, Wells (C-201/02, Slg. 2004, I-723, Randnr. 66).

II – Rechtlicher Rahmen

4. Die UVP-Richtlinie enthält keine Regelungen zum Schadensersatz. Allerdings beschreibt Art. 3 den Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung:

„Die Umweltverträglichkeitsprüfung identifiziert, beschreibt und bewertet in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls gemäß den Art. 4 bis 11 die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf folgende Faktoren:

— Mensch, Fauna und Flora,

— Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,

— Sachgüter und kulturelles Erbe,

— die Wechselwirkung zwischen den unter dem ersten, dem zweiten und dem dritten Gedankenstrich genannten Faktoren."

5. Art. 5 Abs. 1 und 3 der UVP-Richtlinie bestimmt, welche Angaben der Projektträger vorlegen muss:

„(1) Bei Projekten, die nach Artikel 4 einer Umweltverträglichkeitsprüfung … unterzogen werden müssen, ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass der Projektträger die in Anhang IV genannten Angaben in geeigneter Form vorlegt, …

(2) …

(3) Die vom Projektträger gemäß Abs. 1 vorzulegenden Angaben umfassen mindestens folgendes:

— …

— die notwendigen Angaben zur Feststellung und Beurteilung der Hauptauswirkungen, die das Projekt voraussichtlich auf die Umwelt haben wird;

— …"

6. Art. 6 der UVP-Richtlinie regelt die Öffentlichkeitsbeteiligung. Hervorzuheben ist Art. 6 Abs. 3, der die Information der Öffentlichkeit betrifft:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der betroffenen Öffentlichkeit innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens Folgendes zugänglich gemacht wird:

a) alle Informationen, die gemäß Art. 5 eingeholt wurden;

b) in Übereinstimmung mit den nationalen Rechtsvorschriften die wichtigsten Berichte und Empfehlungen, die der bzw. den zuständigen Behörden zu dem Zeitpunkt vorliegen, zu dem die betroffene Öffentlichkeit nach Abs. 2 dieses Artikels informiert wird;

c) in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (…) andere als die in Abs. 2 dieses Artikels genannten Informationen, die für die Entscheidung nach Artikel 8 von Bedeutung sind und die erst zugänglich werden, nachdem die betroffene Öffentlichkeit nach Abs. 2 dieses Artikels informiert wurde."

7. Anhang IV Nrn. 3 und 4 der UVP-Richtlinie konkretisiert die Angaben nach Art. 5:

„3. Beschreibung der möglicherweise von dem vorgeschlagenen Projekt erheblich beeinträchtigten Umwelt, wozu insbesondere die Bevölkerung, die Fauna, die Flora, der Boden, das Wasser, die Luft, das Klima, die materiellen Güter einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze und die Landschaft sowie die Wechselwirkung zwischen den genannten Faktoren gehören.

4. Beschreibung der möglichen erheblichen Auswirkungen des vorgeschlagenen Projekts auf die Umwelt infolge

— des Vorhandenseins der Projektanlagen,

— der Nutzung der natürlichen Ressourcen,

— der Emission von Schadstoffen, der Verursachung von Belästigungen und der Beseitigung von Abfällen

und Hinweis des Projektträgers auf die zur Vorausschätzung der Umweltauswirkungen angewandten Methoden."

8. Zum Begriff „Beschreibung" in Anhang IV Nr. 4 der UVP-Richtlinie heißt es in einer Fußnote, dass sie sich „auf die direkten und die etwaigen indirekten, sekundären, kumulativen, kurz-, mittel- und langfristigen, ständigen und vorübergehenden, positiven und negativen Auswirkungen des Vorhabens erstrecken [sollte]".

III – Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

9. Frau Leth besitzt ein Haus in der Nähe des Flughafens Wien-Schwechat (Österreich). Während der Geltung verschiedener Fassungen der UVP-Richtlinie wurde dieser Flughafen durch unterschiedliche Ausbaumaßnahmen verändert, ohne dass die Umweltauswirkungen gemäß der Richtlinie untersucht wurden.

10. Frau Leth fordert nun vom österreichischen Staat und vom Land Niederösterreich Schadensersatz für den Wertverlust ihres Anwesens aufgrund des Fluglärms und begründet diesen Anspruch damit, die Umweltauswirkungen der Ausbauvorhaben hätten nach der Richtlinie geprüft werden müssen.

11. Ohne die Notwendigkeit einer oder mehrerer Umweltverträglichkeitsprüfungen untersucht zu haben, stellt der Oberste Gerichtshof in diesem Verfahren die folgende Frage:

Ist Art. 3 der UVP-Richtlinie dahin auszulegen, dass

1. der Begriff „Sachgüter" nur deren Substanz oder auch deren Wert erfasst;

2. die Umweltverträglichkeitsprüfung auch dem Schutz des Einzelnen vor dem Eintritt eines Vermögensschadens durch Minderung des Werts seiner Liegenschaft dient?

12. Im Verfahren haben schriftlich Frau Leth, das Land Niederösterreich, die tschechische Republik, Irland, die Hellenische Republik, die Italienische Republik, die Republik Lettland, die Republik Österreich, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie die Europäische Kommission Stellung genommen. Mit Ausnahme von Italien und Lettland beteiligten sie sich auch an der Verhandlung vom 17. Oktober 2012.

IV – Rechtliche Würdigung

A – *Zur ersten Frage: Begriff der „Sachgüter“*

13. Mit der ersten Frage möchte der Oberste Gerichtshof erfahren, ob der Begriff der „Sachgüter“ in Art. 3 der UVP-Richtlinie nur die Substanz der jeweiligen Güter oder auch deren Wert erfasst.

14. Art. 3 der UVP-Richtlinie definiert den Inhalt der Umweltverträglichkeitsprüfung. Sie identifiziert, beschreibt und bewertet die Auswirkungen eines Projekts auf verschiedene Faktoren, darunter Sachgüter.

15. Die erste Vorlagefrage läuft folglich darauf hinaus, ob die Umweltverträglichkeitsprüfung auch die Auswirkungen des untersuchten Projekts auf den Wert der Sachgüter einschließen muss.

16. Im Ausgangsverfahren geht es aber nicht um den notwendigen Inhalt einer Umweltverträglichkeitsprüfung, sondern darum, ob das vollständige Fehlen einer solchen Prüfung Schadensersatzansprüche begründen kann. Irland hält diese Frage daher für hypothetisch und folglich für unzulässig.

17. Indirekt steht die Auslegung des Begriffs „Sachgüter“ jedoch durchaus in einem Zusammenhang mit der zentralen Frage des Vorabentscheidungsverfahrens, inwieweit eine Verletzung der UVP-Richtlinie Ansprüche auf den Ersatz des Wertverlusts von Sachgütern begründen kann. Denn wenn die Umweltverträglichkeitsprüfung auch den drohenden Wertverlust untersuchen müsste, läge eine solche Schadensersatzpflicht näher, als wenn die Prüfung solche Schäden ignorieren dürfte. Daher sollte der Gerichtshof diese Frage beantworten.

18. Die Kommission legt zutreffend dar, dass der Begriff „Sachgüter“ nicht zwangsläufig – wie im Recht verschiedener Mitgliedstaaten – auf die Substanz der jeweiligen Güter beschränkt ist. Die einheitliche Anwendung des Unionsrechts verlangt, dass die Begriffe einer Vorschrift, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Union autonom und einheitlich auszulegen sind, wobei diese Auslegung unter Berücksichtigung des Regelungszusammenhangs und des mit der Regelung verfolgten Zweckes zu ermitteln ist.[5]

19. Der Kommission ist darin auch zuzustimmen, dass nach Art. 3 der UVP-Richtlinie die Auswirkungen von Fluglärm auf die menschliche Nutzung von Gebäuden zu untersuchen sind. Denn diese Nutzung ist eine Wechselwirkung zwischen den Faktoren Mensch und Sachgüter, die bei der Anwendung dieser Bestimmung zu berücksichtigen ist.

20. Wie verschiedene Beteiligte jedoch zutreffend vortragen, entspricht eine Erstreckung der Prüfung auf den *Wert* von Sachgütern weder dem Zweck der UVP-Richtlinie, noch ist sie in ihrem Text angelegt.

21. Die UVP-Richtlinie zielt nach Art. 1 Abs. 1 sowie nach ihrem ersten und sechsten Erwägungsgrund auf eine Prüfung der Umweltauswirkungen von Projekten ab; dazu sind nach Art. 5 und Anhang IV Angaben vorzulegen. Von daher liegt nahe, nur Auswirkungen auf Sachgüter zu berücksichtigen, die ihrer Natur nach auch für die natürliche Umwelt bedeutsam sein können. Lärm ist insofern ein gutes Beispiel. Wenn natürliche Lebensräume durch Lärm gestört werden, so ist dies zu prüfen.[6] Das Gleiche muss gelten, wenn von Menschen genutzte Sachgüter, z. B. Wohnhäuser und Gärten, von Lärm betroffen sind.

5 — Urteil vom 19. September 2000, Linster (C-287/98, Slg. 2000, I-6917, Randnr. 43).

6 — Vgl. das Urteil vom 24. November 2011, Kommission/Spanien (C-404/09, Slg. 2011, I-11853, Randnrn. 84 ff.).

22. Auch die Kriterien für die Entscheidung, ob die in Anhang II aufgeführten, weniger bedeutsamen Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, sprechen dagegen, die Prüfung auf den Wertverlust von Sachgütern zu erstrecken. Diese Kriterien sind in Anhang III niedergelegt und nennen Punkte wie die Nutzung der natürlichen Ressourcen, die Abfallerzeugung, die Umweltverschmutzung und Belästigungen, das Unfallrisiko oder die Belastbarkeit der Natur, nicht aber die wirtschaftlichen Konsequenzen dieser Auswirkungen.

23. Für eine Erstreckung der Umweltverträglichkeitsprüfung auf wirtschaftliche Auswirkungen beruft sich die Kommission jedoch darauf, dass der Gerichtshof schon viele Male festgestellt hat, die UVP-Richtlinie habe einen ausgedehnten Anwendungsbereich und einen sehr weit reichenden Zweck.[7] Diese Rechtsprechung bezieht sich allerdings auf die Umweltauswirkungen von Projekten.[8] Für eine Ausdehnung auf wirtschaftliche Folgen fehlt jeder Anhaltspunkt.

24. Von den Auswirkungen auf die Umwelt sind daher wirtschaftliche Auswirkungen zu unterscheiden. Auch wenn Letztere auf Umweltauswirkungen zurückzuführen sind, sind sie vom Ziel der UVP-Richtlinie, eine Untersuchung der Umweltauswirkungen zu gewährleisten, nicht mehr umfasst.

25. Auf die erste Frage ist somit zu antworten, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 3 der UVP-Richtlinie nicht die Auswirkungen des untersuchten Projekts auf den Wert von Sachgütern einschließt.

B – *Zur zweiten Frage: Vermögensschäden und UVP-Richtlinie*

26. Die zweite Frage dringt zum Kernproblem des Ausgangsfalls vor. Der Oberste Gerichtshof möchte erfahren, ob Art. 3 der UVP-Richtlinie dahin auszulegen ist, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung auch dem Schutz des Einzelnen vor dem Eintritt eines Vermögensschadens durch Minderung des Werts seiner Liegenschaft dient.

27. Anders als etwa Art. 2 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 89/665/EWG[9] für das öffentliche Auftragswesen enthält die UVP-Richtlinie keinen Hinweis darauf, dass die Verletzung der Pflicht zur Prüfung von Umweltauswirkungen Ansprüche auf Schadensersatz begründen soll.

28. Allerdings folgt der Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden, die dem Einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht entstehen, aus dem Wesen der mit den Verträgen geschaffenen Rechtsordnung.[10] Dementsprechend hat der Gerichtshof im Urteil Wells – ohne dies im Einzelnen zu prüfen – bereits festgestellt, dass der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet ist, alle durch das Unterlassen einer Umweltverträglichkeitsprüfung entstandenen Schäden zu ersetzen.[11] Gleichwohl kann diese Aussage nicht dahin gehend verstanden werden, dass die Bedingungen einer Haftung der Mitgliedstaaten für die Verletzung des Unionsrechts im Falle der UVP-Richtlinie nicht vorliegen müssen.

7 — Urteile vom 24. Oktober 1996, Kraaijeveld u. a. (C-72/95, Slg. 1996, I-5403, Randnr. 31), und vom 16. September 1999, WWF u. a. (C-435/97, Slg. 1999, I-5613, Randnr. 40), und vom 28. Februar 2008, Abraham u. a. (C-2/07, Slg. 2008, I-1197, Randnrn. 32 und 42).

8 — Urteil Abraham (zitiert in Fn. 7, Randnr. 43).

9 — Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge (ABl. L 395, S. 33) in der durch die Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 (ABl. L 209, S. 1) geänderten Fassung; siehe dazu das Urteil vom 9. Dezember 2010, Combinatie Spijker Infrabouw/De Jonge Konstruktie u. a. (C-568/08, Slg. 2010, I-12655, Randnr. 87).

10 — Urteile vom 19. November 1991, Francovich u. a. (C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357, Randnr. 35), vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 und C-48/93, Slg. 1996, I-1029, Randnr. 31), und vom 25. November 2010, Fuß (C-429/09, Slg. 2010, I-12167, Randnr. 45).

11 — Urteil Wells (zitiert in Fn. 4, Randnr. 66).

29. Nach ständiger Rechtsprechung haben die Geschädigten einen Entschädigungsanspruch, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Die unionsrechtliche Norm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt die Verleihung von Rechten an die Geschädigten, der Verstoß gegen diese Norm ist hinreichend qualifiziert, und zwischen diesem Verstoß und dem den Geschädigten entstandenen Schaden besteht ein unmittelbarer Kausalzusammenhang. [12]

30. Das Vorabentscheidungsersuchen zielt auf die erste dieser Voraussetzungen ab. Es ist zu klären, ob die in der UVP-Richtlinie niedergelegte Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung die Verleihung von Rechten an Einzelne in der Situation von Frau Leth bezweckt.

31. Ich möchte daher zunächst darstellen, inwieweit Einzelne sich auf die UVP-Richtlinie berufen können (dazu unter 1). Anschließend werde ich mich mit dem Schutzzweck der UVP-Richtlinie beschäftigen (dazu unter 2) und schließlich untersuchen, inwieweit es für die Zweckbestimmung der verletzten Norm von Bedeutung ist, dass die UVP-Richtlinie nur das Verfahren der Zulassung von Projekten regelt, nicht aber die inhaltlichen Voraussetzungen (dazu unter 3).

1. Zur Möglichkeit einer Berufung auf die UVP-Richtlinie

32. Eine Grundvoraussetzung dafür, dass eine Norm bezweckt, den Geschädigten Rechte zu verleihen, ist, dass Einzelne sich auf diese Norm berufen können.

33. Insofern steht fest, dass der Einzelne sich auf die in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit den Art. 1 Abs. 2 und Art. 4 der UVP-Richtlinie niedergelegte Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung berufen kann. [13] Die UVP-Richtlinie verleiht somit den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit ein Recht darauf, dass die zuständigen Stellen die Umweltauswirkungen des jeweiligen Projekts prüfen und sie dazu anhören.

34. Darin unterscheidet sich die UVP-Richtlinie von den Bestimmungen zur Bankenaufsicht, die nach dem von einigen Beteiligten angeführten Urteil Paul keine Schadensersatzansprüche der Kunden einer zahlungsunfähigen Bank begründen können. Anders als im Fall der UVP-Richtlinie können sich Einzelne nicht auf die dort untersuchten Bestimmungen berufen. [14] Im Übrigen gab es eine Spezialregelung zum Schutz der Vermögensinteressen von Bankkunden, nämlich die Einlagensicherung. [15] Die UVP-Richtlinie enthält keine vergleichbare Bestimmung.

2. Zum Schutzzweck der UVP-Richtlinie

35. Die beteiligten Mitgliedstaaten und das Land Niederösterreich vertreten aber die Auffassung, zwischen der Berufung auf Bestimmungen des Unionsrechts und Rechten im Sinne der Rechtsprechung zur Haftung wegen Verletzung des Unionsrechts müsse unterschieden werden. Wie bereits die Frage des Obersten Gerichtshofs impliziert, nehmen sie an, dass es darauf ankomme, ob die UVP-Richtlinie den Einzelnen ein Recht auf Schutz vor wirtschaftlichen Schäden einräumen soll. Und sie zweifeln daran, dass sie diesen Schutz bezweckt.

12 — Urteile vom 17. April 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, Slg. 2007, I-2749, Randnr. 78), Fuß (zitiert in Fn. 10, Randnr. 47), Combinatie Spijker Infrabouw/De Jonge Konstruktie u. a. (zitiert in Fn. 9, Randnr. 87), und vom 20. Oktober 2011, Danfoss und Sauer-Danfoss (C-94/10, Slg. 2011, I-9963, Randnr. 33).

13 — Urteil Wells (zitiert in Fn. 4, Randnr. 61). Siehe in diesem Sinne auch die Urteile WWF (zitiert in Fn. 7, Randnr. 70 f.) und Linster (zitiert in Fn. 5, Randnr. 33 ff.).

14 — Urteil vom 12. Oktober 2004, Paul u. a. (C-222/02, Slg. 2004, I-9425, Randnrn. 30 und 42 f.), sowie die Schlussanträge der Generalanwältin Stix-Hackl vom 25. November 2003 in dieser Sache, Nrn. 124, 126 und 129).

15 — Urteil Paul (zitiert in Fn. 14, Randnr. 27).

36. Die oben vorgeschlagene Beantwortung der ersten Frage spricht auf den ersten Blick dagegen, dass der Schutzweck der UVP-Richtlinie auch die Abwehr von wirtschaftlichen Schäden einschließt. Die Untersuchung von Umweltauswirkungen zielt natürlich primär darauf ab, Umweltschäden zu minimieren. Das schließt es allerdings nicht aus, *bestimmte wirtschaftliche Schäden* in den Schutzzweck der Richtlinie einzubeziehen. Denn diese Schäden sind nur eine andere Ausprägung bestimmter Aspekte der Umweltauswirkungen.

37. So ist Fluglärm bei der Erweiterung von Flughafenkapazitäten gemäß Art. 3 und Art. 5 Abs. 1 sowie Anhang IV Nr. 3 und 4 der UVP-Richtlinie u. a. deshalb zu untersuchen, weil er Auswirkungen auf Menschen hat, nämlich auf die betroffene Bevölkerung. Ähnliche Effekte auf die natürliche Umwelt müssten fraglos berücksichtigt werden: Wenn aufgrund von Lärm ein Lebensraum für eine Art weniger attraktiv würde und sie ihn daher weniger nutzen würde, so müsste dies untersucht werden. [16]

38. Wenn nun wegen Fluglärm der Wert von Immobilien sinkt, so liegt dieser wirtschaftliche Effekt darin begründet, dass das Anwesen für Menschen weniger attraktiv ist. Von solchen Schäden zu unterscheiden sind Schäden, die nicht auf den Umweltauswirkungen des Projekts beruhen, z. B. bestimmte Wettbewerbsnachteile. Diese letzteren Schäden hängen nicht mehr mit dem Schutzzweck der UVP-Richtlinie zusammen.

39. Eine Verletzung der UVP-Richtlinie mit Schadensersatzansprüchen zu verbinden, entspricht im Übrigen der weiten Auslegung, die diese Richtlinie im Hinblick auf ihre Rechtswirkung erfahren hat. So müssen die innerstaatlichen Gerichte im Rahmen von Klagen wegen Mängeln einer Umweltverträglichkeitsprüfung innerhalb der Grenzen der Verfahrensautonomie die Maßnahmen ergreifen, die ihr nationales Recht vorsieht und die geeignet sind, zu verhindern, dass ein Projekt ohne eine gebotene Umweltprüfung durchgeführt werden kann. [17] Auch muss in einem Genehmigungsverfahren, das im Prinzip keine Umweltverträglichkeitsprüfung vorsieht, eine Prüfung nachgeholt werden, die in früheren Verfahren zum gleichen Gesamtprojekt versäumt wurde. [18] Die Möglichkeit, Schadensersatzansprüche auf die Verletzung der UVP-Richtlinie zu stützen, würde ihre Durchsetzungskraft weiter verstärken. [19] Die Aussage des Urteils Wells, dass das Unterlassen einer Umweltverträglichkeitsprüfung Staatshaftungsansprüche auslöst, [20] muss in diesen Zusammenhang eingeordnet werden.

40. Die Vermeidung von wirtschaftlichen Schäden aufgrund von Fluglärm wird daher vom Schutzzweck der UVP-Richtlinie umfasst.

3. Zur notwendigen Qualifikation der Zweckbestimmung der verletzten Norm

41. Fraglich ist allerdings, ob die Zweckbestimmung der verletzten Normen einer weiteren Qualifikation bedarf, um Schadensersatzansprüche zu begründen.

42. Zwar verlangt Art. 3 – wie die Kommission hervorhebt – die *Bewertung* von Umweltauswirkungen und nach Art. 8 sind die Ergebnisse der Prüfung beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen. Doch die Richtlinie enthält keine Regeln darüber, welche Projekte überhaupt durchgeführt werden dürfen. Insbesondere kann entgegen der Auffassung der Kommission das Erfordernis einer Bewertung

16 — Vgl. das Urteil Kommission/Spanien, zitiert in Fn. 6.

17 — In diesem Sinne das Urteil Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne, zitiert in Fn. 3.

18 — Urteil vom 17. März 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest u. a. (C-275/09, Slg. 2011, I-1753, Randnr. 37).

19 — Vgl. die Urteile vom 20. September 2001, Courage und Crehan (C-453/99, Slg. 2001, I-6297, Randnrn. 25 bis 27), sowie vom 13. Juli 2006, Manfredi u. a. (C-295/04 bis C-298/04, Slg. 2006, I-6619, Randnr. 60), zu Schadensersatzansprüchen wegen der Verletzung des Kartellrechts.

20 — Zitiert in Fn. 4.

von Umweltauswirkungen nicht als Verpflichtung zur Abwägung von Umweltauswirkungen mit anderen Faktoren verstanden werden. Daher steht die Richtlinie der Durchführung eines Projekts selbst dann nicht entgegen, wenn die Umweltverträglichkeitsprüfung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen feststellt.

43. Dieser verfahrensrechtliche Charakter der UVP-Richtlinie könnte Staatshaftungsansprüchen entgegenstehen. Anhaltspunkte dafür ergeben sich aus der Rechtsprechung zur Entstehung der außervertraglichen Haftung der *Union*. Diese setzt ebenfalls den Verstoß gegen eine Rechtsnorm voraus, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen. [21]

44. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass etwaige Mängel der Begründung einer Rechtsvorschrift nicht geeignet sind, die Haftung der Union auszulösen. Im Rahmen des Rechtsschutzsystems hat nämlich die Begründung der Handlungen der Organe die Funktion, dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtmäßigkeitskontrolle nach Art. 263 AEUV zugunsten der Rechtsunterworfenen, denen der Vertrag diese Klageart eröffnet, zu ermöglichen. [22] Die Begründungspflicht hat daher primär eine dienende Funktion, indem sie es ermöglicht, die Beachtung von anderen Rechtsvorschriften zu ermöglichen, deren Verletzung ihrerseits möglicherweise Schadensersatzansprüche begründen kann.

45. Auch soll das System der Verteilung der Zuständigkeiten auf die verschiedenen Organe der Union die Beachtung des vom Vertrag vorgesehenen institutionellen Gleichgewichts sicherstellen, nicht aber den Einzelnen schützen. Die Nichtbeachtung des institutionellen Gleichgewichts allein reicht folglich nicht aus, um die Haftung der Union den betroffenen Einzelnen gegenüber auszulösen. [23] Gleichwohl können sich Einzelne auf die Unzuständigkeit des handelnden Organs berufen, um die Gültigkeit einer Unionsmaßnahme in Zweifel zu ziehen. [24]

46. Diesen Fällen ist gemein, dass ein Verstoß gegen die jeweilige Rechtsnorm den fraglichen Schaden nicht verursachen kann. Denn die ursächliche Maßnahme kann mit einer ausreichenden Begründung oder durch die zuständigen Organe erneut erlassen werden. Die bloße Möglichkeit, dass die zuständigen Stellen bei Vermeidung des Fehlers in Ausübung eines etwa bestehenden Ermessens eine andere Entscheidung getroffen hätten, reicht nicht aus, um einen Schadensersatzanspruch zu begründen. Denn es besteht kein Recht darauf, dass das Ermessen in einer bestimmten Art und Weise ausgeübt wird. [25] Ein unbedingter Anspruch auf Schadensvermeidung lässt sich somit weder aus der Begründungspflicht noch aus dem institutionellen Gleichgewicht ableiten.

47. Zwar handelt sich es sich dabei um Gesichtspunkte, die auch im Rahmen der Kausalität eine Rolle spielen müssten. Doch der Gerichtshof sieht darin anscheinend auch Wesensmerkmale der betreffenden Normen. Daher sind sie ihrer Natur nach nicht geeignet, Schadensersatzansprüche zu begründen.

21 — Urteile vom 4. Juli 2000, Bergaderm und Goupil/Kommission, C-352/98 P (Slg. 2000, I-5291, Randnrn. 41), vom 9. September 2008, FIAMM u. a./Rat und Kommission (C-120/06 P und C-121/06 P, Slg. 2008, I-6513, Randnr. 173), und vom 19. April 2012, Artegodan/Kommission und Deutschland (C-221/10 P, Randnr. 80).

22 — Urteile vom 15. September 1982, Kind/EWG (106/81, Slg. 1982, 2885, Randnr. 14), und vom 6. Juni 1990, AERPO u. a./Kommission (C-119/88, Slg. 1990, I-2189, Randnr. 20).

23 — Urteil vom 13. März 1992, Vreugdenhil/Kommission (C-282/90, Slg. 1992, I-1937, Randnrn. 20 f.), und vom 19. April 2012, Artegodan/Kommission und Deutschland (zitiert in Fn. 21, Randnr. 81).

24 — Siehe etwa das Urteil vom 24. Juli 2003, Kommission/Artegodan u. a. (C-39/03 P, Slg. 2003, I-7885, Randnr. 52).

25 — Vgl. in diesem Sinne zum Vertrauensschutz die Urteile vom 15. Juli 2004, Di Lenardo und Dilexport (C-37/02 und C-38/02, Slg. 2004, I-6911, Randnr. 70), und vom 22. Juni 2006, Belgien und Forum 187/Kommission (C-182/03 und C-217/03, Slg. 2006, I-5479, Randnr. 147), vom 22. Dezember 2008, Centeno Mediavilla u. a./Kommission (C-443/07 P, Slg. 2008, I-10945, Randnr. 91), sowie vom 4. März 2010, Angé Serrano u. a./Parlament (C-496/08 P, Slg. 2010, I-1793, Randnr. 93).

48. Ähnlich begründet die UVP-Richtlinie kein Recht, von bestimmten Umweltauswirkungen, etwa stärkerem Fluglärm, verschont zu werden. Allein der Umstand, dass Umweltauswirkungen unter Verletzung der UVP-Richtlinie zugelassen wurden, verpflichtet daher noch nicht zum Ersatz von Schäden, die von diesen Auswirkungen verursacht wurden.

49. Die UVP-Richtlinie gewährt der betroffenen Öffentlichkeit jedoch ein Recht darauf, dass die Auswirkungen des betreffenden Projekts auf die Umwelt untersucht werden und dass sie zu den Auswirkungen angehört wird.

50. Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient in erster Linie der rechtzeitigen Identifizierung von Umweltauswirkungen, hat aber auch eine *Warnfunktion* gegenüber der betroffenen Öffentlichkeit. Denn nach Art. 6 Abs. 3 der UVP-Richtlinie gehört auch die *Information* über die Umweltauswirkungen des Projekts zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Die zuständigen Stellen müssen alle Informationen zugänglich machen, die der Projektbetreiber nach Art. 5 vorlegen muss, sowie alle weiteren einschlägigen Informationen, über die sie verfügen.

51. Unabhängig davon, ob Einzelne sich zu dem Projekt äußern, können sie sich daher aufgrund der Umweltverträglichkeitsprüfung unmittelbar oder mit Hilfe der Medien über seine Umweltauswirkungen informieren. Sie können folglich ihr künftiges Verhalten anpassen, indem sie z. B. möglichen Schäden vorbeugen. In der Richtlinie zeigt sich diese Funktion insbesondere daran, dass die Öffentlichkeit gemäß Art. 9 über die das Genehmigungsverfahren abschließende Entscheidung und die wesentlichen Gründe unterrichtet wird.

52. Eine Verletzung der UVP-Richtlinie, die diese Warnfunktion beeinträchtigt, muss grundsätzlich geeignet sein, Schadensersatzansprüche auszulösen.

53. Vorstellbar wäre z. B. eine Umweltverträglichkeitsprüfung, die es fälschlicherweise ausschließt, dass ein Projekt bestimmte Giftstoffe an die Umgebung abgibt. Wenn Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit deshalb Vorbeugungsmaßnahmen versäumen, später aber aufgrund entsprechender Emissionen Schäden entstehen, so könnte dies die Staatshaftung auslösen. Das Gleiche müsste gelten, wenn eine notwendige Umweltverträglichkeitsprüfung unterbleibt, die die Öffentlichkeit über derartige Risiken informiert hätte. In derartigen Fällen sind die Fehler bei der Anwendung der UVP-Richtlinie adäquat kausal für den späteren Schaden.

54. Im Fall von zunehmendem Fluglärm könnte man sich vorstellen, dass bei ausreichender Vorwarnung Menschen darauf verzichten, sich in den betroffenen Bereichen anzusiedeln oder beim Bau von Gebäuden zumindest für entsprechenden Lärmschutz sorgen. Fehlt eine solche Warnung jedoch, weil eine gebotene Umweltverträglichkeitsprüfung unterblieb, so ist es nicht auszuschließen, dass Schadensersatzansprüche entstehen.

55. Das Vorabentscheidungsersuchen lässt keinen Anhaltspunkt dafür erkennen, dass die im Ausgangsfall umstrittenen Schäden auf einer eventuellen Verletzung der Warnfunktion der Umweltverträglichkeitsprüfung beruhen. Letztlich ist es jedoch Aufgabe der innerstaatlichen Gerichte, den Sachverhalt insoweit aufzuklären.

56. Auf die zweite Frage ist daher Folgendes zu antworten: Allein der Umstand, dass Umweltauswirkungen unter Verletzung der UVP-Richtlinie zugelassen wurden, verpflichtet noch nicht zum Ersatz von Schäden, die von diesen Auswirkungen verursacht wurden. Schadensersatzansprüche setzen vielmehr zusätzlich voraus, dass die betroffene Öffentlichkeit wegen Fehlern bei der Anwendung der UVP-Richtlinie nicht ausreichend über die zu erwartenden Umweltauswirkungen unterrichtet wurde.

V – Ergebnis

57. Die wirtschaftlichen Folgen von Umweltauswirkungen müssen nach der UVP-Richtlinie nicht untersucht werden. Jedoch können die wirtschaftlichen Folgen von Fehlern bei der Anwendung der UVP-Richtlinie Schadensersatzansprüche auslösen.

58. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

1. Die Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 3 der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG schließt die Auswirkungen des untersuchten Projekts auf den Wert von Sachgütern nicht ein.

2. Allein der Umstand, dass Umweltauswirkungen unter Verletzung der Richtlinie 85/337 zugelassen wurden, verpflichtet noch nicht zum Ersatz von Schäden, die von diesen Auswirkungen verursacht wurden. Schadensersatzansprüche setzen vielmehr zusätzlich voraus, dass die betroffene Öffentlichkeit wegen Fehlern bei der Anwendung der Richtlinie nicht ausreichend über die zu erwartenden Umweltauswirkungen unterrichtet wurde.