Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 14. Juli 2016 [1]

Rechtssache C-290/15

Patrice D'Oultremont u. a.
gegen
Région wallonne

(Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État [Staatsrat, Belgien])

„Umwelt — Richtlinie 2001/42/EG — Plan und Programm — Definition — Errichtung von Windkraftanlagen"

I – Einleitung

1. Der Ausbau der Energiegewinnung aus Windkraft wird kontrovers diskutiert und provoziert teilweise heftige Abwehr. Gleichwohl wird er angesichts des drohenden Klimawandels von der Union und vielen Mitgliedstaaten vorangetrieben.

2. Der vorliegende Streit entzündet sich daran, dass dem Erlass von bestimmten Regelungen über Windkraftanlagen in der belgischen Region Wallonien keine Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme [2] (im Folgenden: SUP-Richtlinie, SUP steht für strategische Umweltprüfung) vorausging. Das ist schon deshalb bedauerlich, weil ein solches Verfahren ein Forum für den Streit über derartige Vorhaben sein und dazu beitragen kann, die Diskussion sachlicher zu gestalten.

3. Der Gerichtshof hat die SUP-Richtlinie vor wenigen Jahren erstmals im Urteil Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie [3] inhaltlich erörtert. Seitdem hat sich bereits eine umfangreiche Rechtsprechung zu ihr entwickelt. [4] Gleichwohl konfrontiert uns das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen erneut mit der zentralen Frage jenes ersten Verfahrens, nämlich der Bedeutung des Begriffspaars „Pläne und Programme". Der Gerichtshof soll nämlich entscheiden, ob ein Erlass, der u. a. Regelungen über die Geräuschentwicklung und den periodischen Schattenwurf von Windkraftanlagen festlegt, ein Plan oder ein Programm im Sinne der SUP-Richtlinie ist und daher möglicherweise einer Umweltprüfung bedarf.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 (ABl. 2001, L 197, S. 30).

3 — Urteil vom 17. Juni 2010, Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:355).

4 — Der Gerichtshof hat seitdem in neun weiteren Vorabentscheidungsersuchen Fragen zu dieser Richtlinie beantwortet. Neben dem vorliegenden Verfahren sind darüber hinaus mindestens zwei weitere Vorabentscheidungsersuchen anhängig.

4. Keine Berücksichtigung fand im bisherigen Verfahren vor dem Gerichtshof allerdings der Umstand, dass ein weiteres Urteil neben vielen wichtigen Feststellungen zu anderen Bereichen des europäischen Umweltrechts bereits abstrakt definiert hat, was unter einem „Plan oder Programm" im Sinne der SUP-Richtlinie zu verstehen ist. Es handelt sich danach um einen Rechtsakt, der die Kriterien und Modalitäten der Nutzung des Gebiets festlegt und Regeln und Verfahren zur Kontrolle bestimmt, denen die Durchführung eines oder mehrerer Vorhaben unterliegt.[5] Es bleibt somit nur noch zu prüfen, ob diese Definition einer Nuancierung bedarf und ob sie im vorliegenden Fall einschlägig ist.

II – Rechtlicher Rahmen

A – *Internationales Recht*

5. Das Unionsrecht zur Umweltprüfung steht in engem Zusammenhang zu verschiedenen internationalen Übereinkommen.

1. Das Übereinkommen von Espoo

6. Das Übereinkommen von Espoo zur Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen[6] wurde 1991 unterzeichnet und 1997 für die damalige Europäische Gemeinschaft genehmigt.[7]

7. Die Prüfung von Plänen und Programmen wird in Art. 2 Abs. 7 angesprochen:

„Als Mindestforderung sind die nach diesem Übereinkommen geforderten Umweltverträglichkeitsprüfungen in der Projektplanungsphase durchzuführen. In angemessenem Umfang werden die Parteien bestrebt sein, die Grundsätze der Umweltverträglichkeitsprüfung auf Maßnahmen [besser: Politiken; die authentischen Sprachfassungen verwenden die Begriffe „policies", „politiques" und „политике" (politike)], Pläne und Programme anzuwenden."

2. Das Protokoll von Kiew

8. Seit 2008 ist die Union Vertragspartei des Protokolls von Kiew[8] (im Folgenden: Protokoll von Kiew) zum Übereinkommen von Espoo.[9] Die Regelungen dieses Protokolls stimmen überwiegend mit der SUP-Richtlinie überein und werden durch diese Richtlinie umgesetzt.[10]

5 — Urteil vom 11. September 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias u. a. (C-43/10, EU:C:2012:560, Rn. 95).

6 — ABl. 1992, C 104, S. 7.

7 — Nach dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Genehmigung – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – der ersten und zweiten Änderung des UN/ECE-Übereinkommens von Espoo über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (KOM[2007] 470 endgültig) hat die Gemeinschaft diese Übereinkommen am 27. Juni 1997 durch einen nicht veröffentlichten Beschluss des Rates genehmigt, der anscheinend vom 15. Oktober 1996 datiert (siehe den Vorschlag für den ersten Ratsbeschluss im ABl. 1992, C 104, S. 5).

8 — ABl. 2008, L 308, S. 35.

9 — Beschluss 2008/871/EG des Rates vom 20. Oktober 2008 zur Genehmigung des Protokolls über die strategische Umweltprüfung zum Espooer UN/ECE-Übereinkommen von 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen im Namen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. 2008, L 308, S. 33).

10 — Siehe die Erklärung der Europäischen Gemeinschaft gemäß Art. 23 Abs. 5 des Protokolls über die strategische Umweltprüfung zum Espooer Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (ABl. 2008, L 308, S. 34).

9. Art. 13 des Protokolls von Kiew spricht die Vorbereitung von Politiken und Rechtsvorschriften an, findet aber keine Entsprechung in der SUP-Richtlinie:

„(1) Jede Vertragspartei bemüht sich sicherzustellen, dass umweltbezogene, einschließlich gesundheitsbezogener, Belange bei der Vorbereitung von ihr geplanter Politiken und Rechtsvorschriften, die voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt, einschließlich der Gesundheit, haben werden, in angemessenem Umfang erwogen und einbezogen werden.

(2) …“

3. Das Übereinkommen von Aarhus

10. Auch das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten von 1998[11] (im Folgenden: Übereinkommen von Aarhus) berührt die Umweltprüfung.

11. Das Übereinkommen von Aarhus enthält in Art. 6 Regelungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von Tätigkeiten.[12] Art. 7 und 8 sprechen die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plänen, Programmen, Politiken und Rechtsvorschriften an.

12. Hervorzuheben ist Art. 7 Satz 4 des Übereinkommens von Aarhus, der Politiken zum Gegenstand hat:

„Jede Vertragspartei bemüht sich in angemessenem Umfang darum, Möglichkeiten für eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der Vorbereitung umweltbezogener Politiken zu schaffen.“

13. Nach Art. 8 Satz 1 des Übereinkommens von Aarhus bemüht sich jede Vertragspartei, „zu einem passenden Zeitpunkt und solange Optionen noch offen sind, eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung während der durch Behörden erfolgenden Vorbereitung exekutiver Vorschriften und sonstiger allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher Bestimmungen, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können, zu fördern.“

B – *Unionsrecht*

1. Die SUP-Richtlinie

14. Die Ziele der SUP-Richtlinie ergeben sich insbesondere aus Art. 1:

„Ziel dieser Richtlinie ist es, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, dass bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, entsprechend dieser Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden.“

15. Pläne und Programme werden durch Art. 2 Buchst. a definiert:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

11 — ABl. 2005, L 124, S. 4, angenommen mit Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (ABl. 2005 L 124, S. 1).

12 — Siehe dazu meine Schlussanträge in der Rechtssache Lesoochranárske Zoskupenie (II) (C-243/15, EU:C:2016: EU:C:2016:491, Nrn. 64 bis 85).

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".

16. Art. 3 regelt, welche Pläne und Programme der Prüfung zu unterziehen sind. Maßgeblich sind insbesondere die Abs. 1, 2 und 4:

„(1) Die unter die Abs. 2 bis 4 fallenden Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, werden einer Umweltprüfung nach den Art. 4 bis 9 unterzogen.

(2) Vorbehaltlich des Abs. 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 Art. 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG für erforderlich erachtet wird.

(3) …

(4) Die Mitgliedstaaten befinden darüber, ob nicht unter Abs. 2 fallende Pläne und Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben."

17. Anhang I legt fest, welche Informationen der Umweltbericht umfasst. Von besonderem Interesse ist Buchstabe c, wonach die Umweltmerkmale der Gebiete, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden, dargestellt werden sollen.

18. Anhang II nennt Kriterien für die Bestimmung der voraussichtlichen Erheblichkeit von Umweltauswirkungen im Sinne des Art. 3 Abs. 5 der SUP-Richtlinie. Hervorzuheben sind die nach Anhang II Nr. 2, fünfter bis siebter Spiegelstrich darzulegenden Merkmale der Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete:

„– den Umfang und die räumliche Ausdehnung der Auswirkungen (geografisches Gebiet und Anzahl der voraussichtlich betroffenen Personen);

— die Bedeutung und die Sensibilität des voraussichtlich betroffenen Gebiets aufgrund folgender Faktoren:

— besondere natürliche Merkmale oder kulturelles Erbe,

— Überschreitung der Umweltqualitätsnormen oder der Grenzwerte,

— intensive Bodennutzung;

– die Auswirkungen auf Gebiete oder Landschaften, deren Status als national, gemeinschaftlich oder international geschützt anerkannt ist".

2. Die UVP-Richtlinie

19. Die UVP-Richtlinie[13] hat die Richtlinie 85/337/EWG ersetzt und erfasst nach ihrem Anhang II Nr. 3 Buchst. i „Anlagen zur Nutzung von Windenergie zur Stromerzeugung (Windfarmen)".

C – *Belgisches Recht*

20. Die Regelungen des Erlasses der Wallonischen Regierung vom 13. Februar 2014 zur Festlegung sektorbezogener Bedingungen für Windparks mit einer Gesamtleistung von 0,5 MW oder mehr (im Folgenden: angefochtener Erlass) beziehen sich im Wesentlichen auf den Betrieb von Windrädern (Zugang, Kontrollen, Wartungen), Unfall- und Brandverhütung (u. a. Abschaltung des Windrads), den Lärm, den periodischen Schattenwurf des bewegten Rotors, das zulässige Magnetfeld, die Wiederinstandsetzung der Örtlichkeiten bei endgültiger Stilllegung und die Leistung einer finanziellen Sicherheit.

21. Im Bereich Lärm variieren die Grenzwerte u. a. in Abhängigkeit von sogenannten Planungsgebieten, d. h. Wohngebieten, Flächen für die Landwirtschaft, Gewerbegebieten und anderen. Der angefochtene Erlass legt für nachts – außer bei sommerlichen Bedingungen in Wohngebieten und Wohngebieten mit ländlichem Charakter – eine weniger strenge Lärmnorm als die allgemeinen, auf jede Anlage anwendbaren Bedingungen fest.

III – Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

22. Die Wallonische Regierung hat verschiedene Initiativen zu Windrädern ergriffen und in diesem Zusammenhang auch einen Umweltbericht veröffentlicht, zu dem die Öffentlichkeit Stellung nehmen konnte. Keine dieser Initiativen mündete jedoch bislang in die Annahme einer verbindlichen Regelung.

23. Stattdessen erließ die Regierung Walloniens den angefochtenen Erlass, der von den Klägern des Ausgangsverfahrens (Herr D'Oultremont u. a.) vor dem belgischen Staatsrat angefochten wird. Umstritten ist insbesondere, ob dieser Erlass Gegenstand einer strategischen Umweltprüfung sein musste.

24. Der Staatsrat richtet daher aus diesem Verfahren die folgende Frage an den Gerichtshof:

Bedeuten Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie, dass ein Erlass als „Plan oder Programm" im Sinne dieser Bestimmungen einzustufen ist, der verschiedene Bestimmungen zur Errichtung von Windrädern einschließlich Maßnahmen zur Sicherheit, zur Kontrolle, zur Wiederinstandsetzung und zur Sicherheitsleistung umfasst sowie in Anbetracht der Planungszonen definierte Lärmnormen, die einen Rahmen für die Erteilung von verwaltungsrechtlichen Genehmigungen setzen, die dem Bauherren das Recht eröffnen, Anlagen zu errichten und zu betreiben, die nach dem innerstaatlichen Recht kraft Gesetzes der Prüfung der Umweltauswirkungen unterliegen?

13 — Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2011, L 26, S. 1), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 (ABl. 2014, L 124, S. 1).

25. Schriftlich und mündlich haben sich Herr D'Oultremont u. a., der belgische Verband für erneuerbare und alternative Energien (Fédération de l'Énergie d'origine renouvelable et alternative ASBL, im Folgenden: EDORA), das Königreich Belgien, das Königreich der Niederlande und die Europäische Kommission geäußert. An der mündlichen Verhandlung vom 7. April 2016 beteiligte sich außerdem die Französische Republik.

IV – Würdigung

26. Mit dem Vorabentscheidungsersuchen möchte der Staatsrat erfahren, ob ein Erlass, der Regelungen zur Errichtung und zum Betrieb von Windkraftanlagen enthält und damit einen Rahmen für die Genehmigung dieser Anlagen setzt, ein Plan oder Programm im Sinne der SUP-Richtlinie ist.

27. Nach Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Pläne und Programme" im Sinne der Richtlinie Pläne und Programme sowie deren Änderungen, die von einer Behörde 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.

28. Wie ich bereits in Bezug auf eine andere Rechtssache dargelegt habe, definiert diese Bestimmung das Begriffspaar nicht, sondern qualifiziert es nur: Im Sinne der Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Pläne und Programme" Pläne und Programme, die bestimmte – zusätzliche – Voraussetzungen erfüllen. [14]

29. Auch im ersten Urteil des Gerichtshofs zur SUP-Richtlinie, dem Fall Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie, der ebenfalls auf einem Ersuchen des belgischen Staatsrats beruhte, wird dieses für die Richtlinie zentrale Begriffspaar nicht umfassend definiert. Vielmehr stellt der Gerichtshof nur fest, dass jedenfalls die Aktionsprogramme nach der Nitratrichtlinie [15] sowohl nach den Merkmalen, die sie aufweisen, als auch nach der Intention des Unionsgesetzgebers „Pläne und Programme" darstellen. [16]

30. Diese Zurückhaltung bei der Definition des Begriffspaars „Pläne und Programme" rührt daher, dass diese Begriffe sowohl im Zusammenhang mit der SUP-Richtlinie als auch im übrigen Unionsrecht für eine große Zahl unterschiedlicher Maßnahmen verwendet werden, ihre spezifische Bedeutung bei der weiteren Anwendung der SUP-Richtlinie aber zumindest zum damaligen Zeitpunkt noch nicht klar absehbar war. Dass der Unionsgesetzgeber in der Richtlinie 2003/35 [17] bereits erkennen ließ, dass Aktionsprogramme nach der Nitratrichtlinie Pläne oder Programme im Sinne der SUP-Richtlinie sein sollten, [18] erleichterte die Abgrenzung dieser Begriffe ebenfalls nicht.

31. Nunmehr verlangen das Vorabentscheidungsersuchen und die Beteiligten allerdings, diese Lücke zu schließen, und sie erörtern in diesem Zusammenhang verschiedene mögliche Definitionen.

14 — Siehe meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:120, Nr. 38).

15 — Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. 1991, L 375, S. 1) in der Fassung durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 zur Anpassung der Bestimmungen über die Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von deren Durchführungsbefugnissen, die in Rechtsakten vorgesehen sind, für die das Verfahren des Artikels 251 des EG-Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates (ABl. 2003, L 284, S. 1).

16 — Urteil vom 17. Juni 2010, Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:355, Rn. 42).

17 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. 2003, L 156, S. 17).

18 — Meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:120, Nr. 26).

32. Unberücksichtigt bleibt bisher, dass der Gerichtshof zwischenzeitlich im Urteil Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias u. a. unter Berufung auf eine Feststellung zu den Zielen der SUP-Richtlinie im Urteil Inter-Environnement Bruxelles u. a.[19] definiert hat, was unter einem Plan oder Programm zu verstehen ist. Danach handelt es sich um einen Rechtsakt, der die Kriterien und Modalitäten der Nutzung des Gebiets festlegt und Regeln und Verfahren zur Kontrolle bestimmt, denen die Durchführung eines oder mehrerer Vorhaben unterliegt (im Folgenden: die Definition des Gerichtshofs).[20]

33. Im Übrigen hat der Gerichtshof betont, dass in Anbetracht des (allgemeinen) Ziels der SUP-Richtlinie, das darin besteht, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, die Bestimmungen, die den Geltungsbereich dieser Richtlinie abgrenzen, und insbesondere jene, die die Definitionen der von ihr erfassten Rechtsakte aufführen, weit auszulegen sind.[21]

34. Im Zweifel sollte die Abgrenzung des Begriffspaars gegenüber anderen Maßnahmen daher an dem in Art. 1 der SUP-Richtlinie niedergelegten spezifischen Ziel ausgerichtet sein, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden.[22]

35. Entsprechend der Definition des Gerichtshofs legt der angefochtene Erlass Kriterien und Modalitäten der Nutzung von Windkraftanlagen sowie Regeln und Verfahren zur Kontrolle einer unbestimmten Zahl von Windkraftvorhaben fest. Dass seine Regelungen erhebliche Umweltauswirkungen haben können, liegt nahe. Schon daher erscheint es sehr sinnvoll, ihn einer Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterziehen. Insbesondere bei einer weiten Auslegung der Anwendungsvoraussetzungen der SUP-Richtlinie spricht dies dafür, den Erlass als Plan oder Programm anzusehen.

36. Aus dem Vorabentscheidungsersuchen ergibt sich jedoch, dass der Staatsrat die Möglichkeit in Erwägung zieht, dass ein Plan oder Programm sich auf einen geografisch stärker begrenzten Bereich beziehen (dazu unter A) und/oder ein kohärentes Gesamtkonzept darstellen muss, das den Charakter einer konkreten und gegliederten Planung hat (dazu unter B). Daneben fordern einige Beteiligte eine Abgrenzung gegenüber allgemeineren Regelungen (dazu unter C).

A – *Zum notwendigen Gebietsbezug*

37. Der Staatsrat stützt sich bei seinen Überlegungen zum notwendigen Gebietsbezug auf Regelungen der Anhänge der SUP-Richtlinie. Danach soll der bei einer Umweltprüfung anzufertigende Umweltbericht die Umweltmerkmale der Gebiete darstellen, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden (Anhang I Buchst. c). Auch bei der Prüfung, ob voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind, müssen gebietsbezogene Elemente berücksichtigt werden (Anhang II, Nr. 2, fünfter bis siebter Spiegelstrich). Leitbild dieser Regelungen sind vermutlich Bodennutzungspläne.

38. In die gleiche Richtung gehend könnte man die Definition der Begriffe „Pläne und Programme" durch den Gerichtshof so verstehen, dass ein Plan oder Programm ein bestimmtes Gebiet erfassen muss, denn der fragliche Rechtsakt muss die „Nutzung *des* Gebiets"[23] zum Gegenstand haben.

19 — Urteil vom 22. März 2012, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 30).

20 — Urteil vom 11. September 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias u. a. (C-43/10, EU:C:2012:560, Rn. 95).

21 — Urteile vom 22. März 2012, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 37), und vom 10. September 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, Rn. 50).

22 — Siehe in diesem Sinne die Urteile vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 40), und vom 22. März 2012, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 30).

23 — Hervorhebung nur hier.

39. Bei einer solchen Auslegung wäre es zweifelhaft, ob der streitige Erlass einen ausreichenden Bezug zu bestimmten Gebieten aufweist. Sein primärer Gebietsbezug liegt darin, dass er für die gesamte Fläche der Region Wallonien gilt. Nur die enthaltenen Lärmgrenzwerte weisen einen engeren Gebietsbezug auf, weil sie für verschiedene Typen von Planungsgebieten festgelegt werden.

40. Allerdings sind weder der SUP-Richtlinie noch der Definition des Gerichtshofs Kriterien zu entnehmen, welche Gebietsabgrenzung hinreichend genau wäre, um Gegenstand eines Plans oder Programms zu sein.

41. Und bei genauerer Betrachtung können auch die gebietsbezogenen Anforderungen der Anhänge auf die Regelungen sinnvoll angewandt werden, die wie der Erlass für eine ganze Region oder für bestimmte Gebietstypen innerhalb einer Region gelten.

42. Besonders deutlich ist dies bei den Lärmgrenzwerten. Sie beruhen offensichtlich auf Annahmen über die Empfindlichkeit der jeweiligen Gebietstypen, die wiederum bestimmten Flächen innerhalb der Region Wallonien entsprechen, z. B. allen Wohngebieten. Diese Annahmen können im Rahmen der Beurteilung möglicher Umweltauswirkungen in Bezug auf diese Gebiete dargestellt und erörtert werden.

43. Letztlich gilt das Gleiche für Regelungen, die für die ganze Region Wallonien gelten, denn sie beruhen auf Erwägungen über Umweltauswirkungen und Empfindlichkeiten innerhalb dieser Region, die ebenfalls dargestellt und zum Gegenstand der Diskussion gemacht werden können. Man könnte (und sollte) bei der Vorbereitung derartiger Regelungen Prognosen darüber anstellen, wo in der Gesamtregion entsprechende Vorhaben zu erwarten sind und wie sich dementsprechend die Regelungen auswirken werden. Im Idealfall führen solche Erwägungen bzw. ihre Diskussion im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung dazu, dass die vorgeschlagenen Regelungen verbessert werden, etwa indem für bestimmte Orte entsprechende Vorhaben untersagt oder besonders strengen Anforderungen unterworfen werden, während anderorts die Anforderungen gelockert werden können.

44. Daher bestehen im Übrigen Parallelen zwischen dem Erlass und den als Pläne oder Programme anerkannten Aktionsprogrammen nach der Nitratrichtlinie, die zwar im Prinzip nur für „gefährdete Gebiete“ erstellt werden müssen,[24] doch nach Art. 3 Abs. 5 dieser Richtlinie auch für das gesamte Gebiet eines Mitgliedstaats durchgeführt werden können.

45. Folglich schlage ich vor, die Definition der Begriffe „Pläne und Programme“ im Sinne der SUP-Richtlinie dahin gehend zu präzisieren, dass sie nicht die Nutzung eines bestimmten Gebiets zum Gegenstand haben müssen, sondern die Nutzung von Gebieten oder Flächen allgemein.

B – *Zur Vollständigkeit des für Vorhaben gesetzten Rahmens*

46. Dem Vorabentscheidungsersuchen ist auch zu entnehmen, dass sich der angefochtene Erlass zwar auf einen bestimmten Wirtschaftssektor, nämlich den Betrieb von Windparks, bezieht, aber dafür keinen vollständigen Rahmen definiert, d. h. keine Gesamtheit von koordinierten Maßnahmen. Daher fragt sich der Staatsrat, ob Maßnahmen, die nur Teile eines Rahmens für die Genehmigung von Vorhaben setzen, als Plan oder Programm angesehen werden können.

24 — Vgl. Urteil vom 17. Juni 2010, Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:355, Rn. 36 und 47).

47. Für die Notwendigkeit eines vollständigen Rahmens könnte die Definition von „Plänen und Programmen“ durch den Gerichtshof sprechen. Sie bezieht sich auf *„die* Kriterien und Modalitäten der Nutzung“.[25] Dies könnte man dahin gehend verstehen, dass im Prinzip alle Kriterien und Modalitäten der Nutzung Teil des Plans oder Programms sein müssen, also ein vollständiger Rahmen festgelegt werden muss.

48. Genau genommen betrifft diese Fragestellung jedoch weniger die Auslegung der Begriffe „Pläne und Programme“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie, als die Frage, ob eine solche Maßnahme gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder Art. 3 Abs. 4 einer Umweltprüfung zu unterziehen ist. Denn nach diesen Bestimmungen muss der jeweilige Plan oder das Programm den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, um der Umweltprüfung zu unterliegen. Nach der Systematik der SUP-Richtlinie kann es also Pläne und Programme geben, die keinen Rahmen setzen, die aber deshalb auch keiner Umweltprüfung bedürfen.

49. Dies bestätigt Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie. Dieser betrifft eine zweite Gruppe von Plänen und Programmen, die zwar der Umweltprüfung unterliegen, aber nicht notwendigerweise einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten setzen. Es handelt sich um Pläne und Programme, bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie für erforderlich erachtet wird.

50. Unabhängig davon, ob die Notwendigkeit eines Rahmens am Begriffspaar „Pläne und Programme“ anknüpft oder ob es sich um eine getrennte Voraussetzung bestimmter Verpflichtungen zur Umweltprüfung handelt, ist allerdings zu klären, ob der Rahmen vollständig sein muss. Anders kann der Staatsrat den bei ihm anhängigen Rechtsstreit über die Notwendigkeit einer Umweltprüfung für den streitgegenständlichen Erlass nämlich nicht entscheiden.

51. Belgien und EDORA vertreten in diesem Zusammenhang die Auffassung, ein Plan oder Programm müsse ein kohärentes Gesamtkonzept darstellen, das den Charakter einer konkreten und gegliederten Planung hat. Und tatsächlich hat der Gerichtshof im Zusammenhang mit den Aktionsplänen nach der Nitratrichtlinie betont, dass ihnen diese Qualität zukomme,[26] als er diese als Pläne oder Programme im Sinne der SUP-Richtlinie einstufte.

52. Allerdings bezieht sich diese Aussage des Gerichtshofs nur auf die Aktionspläne, die Gegenstand jenes Verfahrens waren und ist offensichtlich von der durch Belgien ebenfalls angesprochenen älteren Rechtsprechung zu den Anforderungen an wasserrechtliche Programme inspiriert.[27]

53. Die unionsrechtlichen Anforderungen an Pläne oder Programme, die bestimmte, im Unionsrecht niedergelegte Ziele erreichen sollen, erklären sich naturgemäß gerade mit den jeweiligen Zielen, z. B. im Fall der Aktionspläne nach der Nitratrichtlinie mit dem Ziel der Begrenzung der Ausbringung von Nitrat in der Landwirtschaft. Derartige Maßnahmen müssen so gestaltet sein, dass die fraglichen Ziele erreicht werden können. Dafür bedarf es in der Regel eines kohärenten Gesamtkonzepts, das den Charakter einer konkreten und gegliederten Planung hat.

25 — Hervorhebung nur hier.

26 — Urteil vom 17. Juni 2010, Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:355, Rn. 47).

27 — Urteil vom 21. Januar 1999, Kommission/Belgien (C-207/97, EU:C:1999:17, Rn. 40). Vgl. auch das von den Niederlanden genannte Urteil vom 4. Juli 2000, Kommission/Griechenland (C-387/97, EU:C:2000:356, Rn. 76), zu abfallrechtlichen Planungsmaßnahmen.

54. Die Definition von Plänen oder Programmen im Sinne der SUP-Richtlinie ist dagegen unabhängig vom Ziel der jeweiligen Maßnahme. Sie muss sich am Ziel der SUP-Richtlinie orientieren, dass planerische oder programmatische Entscheidungen, die erhebliche Umweltauswirkungen haben können, zuvor einer Umweltprüfung unterzogen werden.[28] Für diese Zielsetzung der SUP-Richtlinie ist es ohne jede Bedeutung, welches Ziel die jeweilige Maßnahme verfolgt und ob sie ein im Hinblick darauf kohärentes Gesamtkonzept darstellt, das den Charakter einer konkreten und gegliederten Planung hat, oder nur einen bestimmten Teilaspekt eines Problembereichs betrifft.

55. Im Übrigen würde eine Beschränkung der SUP-Richtlinie auf kohärente Gesamtkonzepte dazu einladen, die Prüfungspflicht dadurch zu umgehen, dass man solche Konzepte in mehrere Teilmaßnahmen zerstückelt, die jeweils für sich nicht umfassender Natur sind und daher keiner Prüfung bedürfen. Wie die Kommission vorträgt, hat der Gerichtshof jedoch eine solche Vorgehensweise zur Umgehung der UVP-Richtlinie bereits abgelehnt.[29] Das muss auch für die SUP-Richtlinie gelten.

56. Daher können weder die Definition des Gerichtshofs noch Art. 3 Abs. 2 Buchst a und Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie dahin gehend verstanden werden, dass ein Plan oder Programm ein solches kohärentes Gesamtprogramm enthalten müsste. Vielmehr muss es auch möglich sein, das Verfahren der strategischen Umweltprüfung auf eine Maßnahme anzuwenden, die nur einen Teil des Rahmens für die spätere Genehmigung von Projekten setzt, also bestimmte Aspekte einer Nutzung von Gebieten betrifft, wenn eine Nutzung gemäß dieser Maßnahme erhebliche Umweltauswirkungen entfalten kann.

57. Ich schlage daher vor, die Definition des Gerichtshofs dahin gehend zu präzisieren, dass Pläne oder Programme im Sinne der SUP-Richtlinie nicht *die* Kriterien und Modalitäten der Nutzung festlegen müssen, sondern dass es ausreicht, überhaupt Kriterien und Modalitäten festzulegen. Darüber hinaus setzt Art. 3 Abs. 2 Buchst a der SUP-Richtlinie nicht voraus, dass der betreffende Plan oder das Programm einen vollständigen Rahmen für die Genehmigung von Projekten setzt.

C – *Zur Abgrenzung gegenüber allgemeinen Regelungen*

58. Verschiedene Beteiligte versuchen schließlich, Pläne und Programme von allgemeineren Regelungen wie dem streitgegenständlichen Erlass zu unterscheiden, die ihrer Ansicht nach nicht der SUP-Richtlinie unterliegen. Der Schwerpunkt ihrer Argumentation liegt darauf, dass bestimmte internationale Übereinkommen geringere Anforderungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Umweltprüfung von Politiken und allgemeinen Rechtsvorschriften festlegen als für Pläne und Programme (dazu unter 2). Bevor ich diese Argumentation erörtere, möchte ich jedoch daran erinnern, dass Pläne oder Programme auch gesetzlicher Natur sein können und daher nicht schon deshalb automatisch aus dem Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie herausfallen (dazu unter 1).

1. Zur Gesetzesqualität von Plänen oder Programmen

59. Bereits aus Art. 2 Buchst. a erster Spiegelstrich der SUP-Richtlinie ergibt sich, dass Pläne und Programme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens angenommen werden können.

28 — Urteile vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 40), und vom 22. März 2012, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 30).

29 — Urteil vom 21. September 1999, Kommission/Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, Rn. 76).

60. Dagegen enthält die SUP-Richtlinie keine Bestimmung, die Art. 2 Abs. 5 der UVP-Richtlinie entspricht. Danach können die Mitgliedstaaten ein Projekt, das durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt zugelassen wird, von den Bestimmungen über die Beteiligung der Öffentlichkeit ausnehmen. [30]

61. Dementsprechend hat der Gerichtshof in Bezug auf die Aktionsprogramme nach der Nitratrichtlinie festgestellt, zwar stelle nicht jede gesetzgeberische Maßnahme einen Plan oder ein Programm im Sinne der SUP-Richtlinie dar, aber allein der Umstand, dass eine solche Maßnahme in einem Gesetzgebungsverfahren ergehe, entziehe sie nicht dem Geltungsbereich dieser Richtlinie. [31]

62. Auch die später vom Gerichtshof aufgestellte Definition von Plänen und Programmen schließt offensichtlich gesetzliche Maßnahmen mit ein, denn Gesetze können Rechtsakte sein, die Kriterien und Modalitäten der Nutzung von Gebieten bzw. der Bodennutzung und Regeln und Verfahren zur Kontrolle von Vorhaben festlegen.

63. Die Reichweite der Begriffe „Pläne und Programme" in der SUP-Richtlinie kann somit nicht dadurch begrenzt werden, dass Maßnahmen ausgeschlossen werden, die in der Form eines Gesetzes ergehen.

2. Zum Inhalt der Maßnahme

64. Einige Beteiligte unterscheiden daher anhand des Inhalts zwischen Plänen und Programmen sowie anderen Maßnahmen.

65. Im Verhältnis zwischen Plänen und Programmen einerseits und einzelnen Projekten andererseits ist eine solche Unterscheidung durch das Verhältnis zwischen der SUP-Richtlinie und der UVP-Richtlinie geboten. Es ist nicht sinnvoll, die möglichen Umweltauswirkungen einer Maßnahme doppelt nach beiden Richtlinien zu prüfen. [32] Schon daher ist die UVP-Richtlinie für einzelne Projekte die speziellere Regelung. [33]

66. Um Pläne und Programme nicht nur von einzelnen Projekten, sondern in die andere Richtung von (noch) allgemeineren Regeln abzugrenzen, berufen sich einige Beteiligte auf die Art. 7 und 8 des Übereinkommens von Aarhus sowie das Protokoll von Kiew.

67. Am detailliertesten wird die Typologie der betreffenden Maßnahmen im Übereinkommen von Aarhus entfaltet. Art. 7 Sätze 1 bis 3 sehen eine angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen und Programmen vor. Daneben verlangt Art. 7 Satz 4, dass sich die Vertragsstaaten um eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Politiken bemühen. Und schließlich bemühen sich die Vertragsparteien nach Art. 8 um die Förderung einer Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und sonstiger allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher Bestimmungen, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können.

30 — Siehe bereits meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:120, Nr. 40).

31 — Urteil vom 17. Juni 2010, Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:355, Rn. 41).

32 — Vgl. die Urteile vom 22. September 2011, Valčiukienė u. a. (C-295/10, EU:C:2011:608, Rn. 62), und vom 10. September 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, Rn. 58).

33 — Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias u. a. (C-43/10, EU:C:2011:651, Nr. 151).

68. Auch das Protokoll von Kiew, das speziell die strategische Umweltprüfung zum Gegenstand hat, trifft diese Unterscheidung. Während die Regeln für Pläne und Programme weitgehend der SUP-Richtlinie entsprechen, enthält das Protokoll zusätzlich einen Art. 13, der ausdrücklich Politiken und Rechtsvorschriften anspricht. Bei deren Vorbereitung sollen sich die Vertragsparteien nur bemühen, umweltbezogene Belange zu berücksichtigen.

69. Es erscheint jedoch ausgeschlossen, dass diese internationalen Vereinbarungen in Bezug auf die Abgrenzung der Begriffe Plan oder Programm ein Leitbild für die SUP-Richtlinie niederlegen. Weder das Übereinkommen von Aarhus noch das Protokoll von Kiew waren bei der Annahme der SUP-Richtlinie Teil des Unionsrechts. Das Übereinkommen existierte zwar bereits, doch es wird in der SUP-Richtlinie nicht erwähnt; insbesondere zielt die Richtlinie nicht auf seine Umsetzung ab. Zwar antizipiert die Richtlinie im 7. Erwägungsgrund das später abgeschlossene Protokoll und dient laut einer bei dessen Ratifizierung abgegebenen Erklärung zu seiner Umsetzung, aber auch daraus ergibt sich nicht, dass das Protokoll eine einschränkende Auslegung der Richtlinie erforderlich macht.

70. Darüber hinaus unterscheidet sich die SUP-Richtlinie von diesen beiden internationalen Übereinkommen, da sie gerade keine besonderen Bestimmungen für Politiken oder allgemeine Regelungen enthält, die eine Abgrenzung gegenüber Plänen und Programmen erfordern würden.

71. Im Übrigen wäre eine einschränkende Auslegung der Begriffe Plan und Programm auf dieser Grundlage weder mit dem Prinzip einer weiten Auslegung der Anwendungsvoraussetzungen der SUP-Richtlinie [34] vereinbar noch mit dem übergreifenden Ziel, Maßnahmen einer Umweltprüfung zu unterziehen, die erhebliche Umweltauswirkungen haben können. [35] Dass diese beiden Gedanken bei internationalen Übereinkommen mit Drittstaaten ein geringeres Gewicht haben, ist nicht überraschend. Diese Staaten sind – anders als die Union nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EU, Art. 191 Abs. 2 AEUV und Art. 37 der Charta der Grundrechte – nicht zwangsläufig dazu verpflichtet, ein hohes Niveau des Schutzes der Umwelt anzustreben. Umweltabkommen mit Drittstaaten können daher Kompromisse enthalten, die hinter dem Schutzniveau innerhalb der EU zurückbleiben. [36]

72. Daher ist eine Übertragung der Typologie des Übereinkommens von Aarhus und des Protokolls von Kiew auf die ältere SUP-Richtlinie nicht zwingend.

73. Näher liegt eine Orientierung an Art. 2 Abs. 7 Satz 2 des Übereinkommens von Espoo, das während der Verhandlungen über die SUP-Richtlinie Teil des Unionsrechts wurde und daher eher als die zuvor genannten Abkommen als mögliche Inspiration für die Richtlinie herangezogen werden kann. Nach den verbindlichen Fassungen dieser Bestimmung (Englisch, Französisch und Russisch) sollen die Vertragsparteien sich darum bemühen, die Prinzipien der Umweltverträglichkeitsprüfung in angemessener Weise auf Politiken, Pläne und Programme anzuwenden. Danach werden alle drei Arten von Maßnahmen gleich behandelt.

74. Folglich besteht kein Anlass, die vom Gerichtshof gefundene Definition der Begriffe „Pläne und Programme“ in Bezug auf Politiken oder Rechtsvorschriften einzuschränken.

75. Daran ändert auch das Vorbringen Belgiens nichts, dass der streitgegenständliche Erlass mit allgemeinen bindenden Vorschriften im Sinne von Art. 6 der Richtlinie über industrielle Emissionen [37] vergleichbar sei, die keiner Umweltprüfung bedürften.

34 — Urteile vom 22. März 2012, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 37), und vom 10. September 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, Rn. 50).

35 — Urteile vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 40), und vom 22. März 2012, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 30).

36 — Vgl. Urteile vom 14. Juli 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, Rn. 48) und Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, Rn. 46).

37 — Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. 2010, L 334, S. 17).

76. Insofern ist zwar anzuerkennen, dass die Richtlinie über industrielle Emissionen für die Annahme solcher Vorschriften durch die Mitgliedstaaten weder eine Umweltprüfung noch eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht. Und im Unterschied zu den Aktionsprogrammen nach der Nitratrichtlinie gibt es auch keinen anderen Rechtsakt der Union, der es nahelegt, diese Vorschriften als Pläne oder Programme anzusehen.

77. Damit ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass allgemeine bindende Vorschriften im Sinne von Art. 6 der Richtlinie über industrielle Emissionen tatsächlich Pläne oder Programme sind, die nach der SUP-Richtlinie einer Umweltprüfung bedürfen. Solche Vorschriften legen nämlich Kriterien und Modalitäten der Nutzung von Gebieten bzw. der Bodennutzung fest sowie Regeln und Verfahren zur Kontrolle von Vorhaben. Auch können sie offensichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

78. Im Übrigen enthalten auch die Aktionsprogramme nach der Nitratrichtlinie gemäß Anhang III Nr. 2 dieser Richtlinie einen Grenzwert für das Ausbringen von Stickstoff.

79. Allgemeine Grenzwerte können daher ebenfalls Teil von „Plänen und Programmen" im Sinne der SUP-Richtlinie sein.

D – *Abschließende Bemerkungen*

80. Neben der Einstufung des streitgegenständlichen Erlasses als Plan oder Programm hat die Verpflichtung zur strategischen Umweltprüfung weitere Voraussetzungen.

81. Insoweit ist der Staatsrat der Auffassung, der angefochtene Erlass sei eine Maßnahme, die im Sinne von Art. 2 Buchst. a zweiter Spiegelstrich der SUP-Richtlinie aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften „erstellt werden muss". Auch betrifft er unstreitig den in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a genannten Bereich Energie und die Genehmigung von Projekten, die der UVP-Richtlinie unterliegen, nämlich Windkraftanlagen im Sinne von Anhang II Nr. 3 Buchst. i.

82. EDORA vertritt zwar die Auffassung, die Regelungen des Erlasses könnten keine erheblichen Umweltauswirkungen entfalten, doch ist dies streng genommen keine Voraussetzung für die Verpflichtung zur Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie. Zwar könnte man das Gegenteil aus dem Urteil Dimos Kropias Attikis lesen, doch in diesem Fall würde sich die Prüfung der Möglichkeit erheblicher Umweltauswirkungen auf die Frage beschränken, ob anhand objektiver Umstände ausgeschlossen werden kann, dass der Plan oder das Projekt das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigt.[38] Es erscheint unwahrscheinlich, dass dies bei der Festlegung von Grenzwerten, insbesondere für die Geräuschentwicklung und den periodischen Schattenwurf von Windkraftanlagen, ohne Weiteres möglich ist.

83. Der Staatsrat wird jedoch möglicherweise prüfen müssen, ob die Umweltprüfung und die Öffentlichkeitsbeteiligung im Zusammenhang mit den anderen wallonischen Initiativen zur Regelung der Nutzung der Windkraft auch die Umweltauswirkungen des angefochtenen Erlasses umfassten, wie EDORA vorträgt. Denn die SUP-Richtlinie verlangt grundsätzlich keine doppelte Prüfung der Umweltauswirkungen, so dass eine separate Umweltprüfung des Erlasses möglicherweise überflüssig gewesen wäre.[39] Wenn jedoch das Vorbringen von Herrn D'Oultremont u. a. zutrifft, dass die Eingaben im Rahmen dieser Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ausgewertet wurden, so kann sie eine spezifische Umweltprüfung des streitgegenständlichen Erlasses nicht ersetzen.

38 — Urteil vom 10. September 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, Rn. 47).

39 — Urteil vom 10. September 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, Rn. 58).

V – Ergebnis

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

1) Ein „Plan oder Programm“ im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme ist ein Rechtsakt, der Kriterien und Modalitäten der Nutzung von Gebieten oder der Bodennutzung festlegt und Regeln und Verfahren zur Kontrolle bestimmt, denen die Durchführung eines oder mehrerer Vorhaben unterliegt.

2) Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 setzt nicht voraus, dass der betreffende Plan oder das Programm einen vollständigen Rahmen für die Genehmigung von Projekten setzt.

3) Ein Erlass, der verschiedene Bestimmungen zur Errichtung von Windrädern, einschließlich Maßnahmen zur Sicherheit, zur Kontrolle, zur Wiederinstandsetzung und zur Sicherheitsleistung, umfasst sowie in Anbetracht der Planungszonen definierte Lärmnormen, die zumindest einen Teil des Rahmens für die Erteilung von verwaltungsrechtlichen Genehmigungen von in Anhang II Nr. 3 Buchst. i der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten aufgeführten Anlagen setzen, ist als „Plan oder Programm“ im Sinne der Richtlinie 2001/42 einzustufen.