SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 14. Juli 2005 [1]

1. Die Kommission hat gemäß Artikel 226 EG vor dem Gerichtshof Klage auf Feststellung erhoben, dass das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 2 Absatz 1 und 4 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten [2] verstoßen hat.

2. Der beklagte Mitgliedstaat räumt ein, dass sein Bau- und Planungsrecht Fälle zulasse, die im Widerspruch zu der genannten Richtlinie stünden; dieses Eingeständnis hätte trotz der heftigen Diskussion, die für die Begründetheit des Begehrens der Kommission letztlich unerheblich war, die Möglichkeit geboten, den Rechtsstreit ohne Schlussanträge des Generalanwalts zu entscheiden.

I — Die Richtlinie 85/337

3. Die Richtlinie [3] soll eine Schädigung der Umwelt verhindern, indem als vorbeugende Maßnahmen die Folgen eines jeden *Projekts* abgeschätzt werden (erste und sechste Begründungserwägung, Artikel 1 Absatz 1).

4. Mit Projekt sind die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen sowie sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen gemeint. *Projektträger* ist die Person, die die Genehmigung für ein privates Projekt beantragt, oder die Behörde, die ein Projekt betreiben will. Schließlich ist die *Genehmigung* eine Entscheidung, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält (Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie).

1 — Originalsprache: Spanisch.

2 — ABl. 1985, L 175, S. 40

3 — Die in dieser Rechtssache anwendbare Fassung ergibt sich aus der Änderung durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 (ABl. 1997, L 73, S. 5).

5. Artikel 2 Absatz 1 lautet:

„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."

6. Diese letztgenannte Vorschrift sieht vor:

„(1) Projekte des Anhangs I werden vorbehaltlich des Artikels 2 Absatz 3 [4] einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen.

(2) Bei Projekten des Anhangs II bestimmen die Mitgliedstaaten vorbehaltlich des Artikels 2 Absatz 3 anhand

a) einer Einzelfalluntersuchung

oder

b) der von den Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwerte bzw. Kriterien,

ob das Projekt einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen werden muss.

Die Mitgliedstaaten können entscheiden, beide unter den Buchstaben a) und b) genannten Verfahren anzuwenden.

(3) Bei der Einzelfalluntersuchung oder der Festlegung von Schwellenwerten bzw. Kriterien im Sinne des Absatzes 2 sind die relevanten Auswahlkriterien des Anhangs III zu berücksichtigen.

(4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die gemäß Absatz 2 getroffenen Entscheidungen der zuständigen Behörden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden."

4 — Dieser Absatz erlaubt, in Ausnahmefällen von der Anwendung der Richtlinie abzusehen.

II — Die britische Regelung

7. Der Town and Country Planning Act 1990, der durch den Planning and Compensation Act 1991 geändert wurde, regelt die Bau- und Raumplanung.

8. Nur wer eine entsprechende Genehmigung besitzt, darf Eingriffe in den Boden oder den Untergrund durch die Errichtung von Gebäuden und technischen Anlagen oder durch Bergbauvorhaben vornehmen und die Nutzung von Gebäuden oder anderen Immobilien ändern. Die Genehmigung wird von den örtlichen Planungsbehörden erteilt und kann vor dem Secretary of State angefochten werden, der auch bei Untätigkeit der Behörde vermitteln und über die Anträge der Parteien selbst entscheiden kann (Artikel 55, 57, 77 und 78).

9. Abschnitt VII des genannten Gesetzes bezieht sich auf die Befugnisse der Gemeinde, bau- und planungsrechtliche Verstöße abzustellen, insbesondere bei Arbeiten ohne Baugenehmigung oder ohne Einhaltung der mit der Genehmigung verbundenen Bedingungen und Auflagen, die nach Artikel 171 A Zuwiderhandlungen darstellen, einzuschreiten. Diese Befugnisse, deren Ausübung eine Ermessensfrage ist[5], stehen auch dem Secretary of State zu.

10. Die Aufforderung nach Artikel 172 ist das hauptsächliche Zwangsmittel, das vom Secretary of State überprüft werden kann, wenn die Betroffenen dies beantragen, insbesondere unter Berufung auf den in Artikel 174 Absatz 2 Buchstabe d angeführten Grund, dass zum Zeitpunkt der Aufforderung keine Zwangsmaßnahmen gegen sie erlassen werden konnten.

11. Dieser Anfechtungsgrund stellt die logische Folge des Artikels 171 B dar, der Zwangsmittel zur Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustands verbietet, wenn seit der Beendigung der ungenehmigten Arbeiten oder seit der rechtswidrigen Änderung der Zweckbestimmung eines Gebäudes mit dem Ziel seiner Umwandlung in ein Wohngebäude vier Jahre (Absätze 1 und 2) oder im Fall jeder anderen Zuwiderhandlung zehn Jahre (Absatz 3) verstrichen sind.

12. In diesen Kontext fügen sich die Lawful Development Certificates (Rechtmäßigkeitsnachweis der Nutzung, im Folgenden: LDC) ein, die in Artikel 191 des Town and Country Planning Act 1990 geregelt sind.

13. Nach Absatz 1 dieser Vorschrift besteht ein Anspruch, feststellen zu lassen, ob die Nutzung der Immobilien oder die Arbeiten auf, über oder unter dem Erdboden oder jede andere Handlung, die gegen die mit einer

5 — Die britische Regierung hat erklärt (Nr. 34 der Klagebeantwortung), dass das Parlament Änderungen des Planning and Compensation Act 1991 mit dem Ziel, diese Befugnis in eine Verpflichtung umzuändern, abgelehnt habe.

Genehmigung verbundenen Bedingungen und Auflagen verstößt, zulässig sind, wobei in dem Antrag das Grundstück bezeichnet und die übrigen maßgeblichen Umstände beschrieben werden müssen.

14. Nach Absatz 2 gelten diese Handlungen und Arbeiten als rechtmäßig, sofern

„a) keine Zwangsmaßnahmen gegen sie mehr möglich sind (sei es, weil es nicht um eine Bebauung geht oder keine Genehmigungspflicht besteht oder die Frist für den Erlass von Zwangsmaßnahmen abgelaufen ist oder andere Gründe vorliegen) und

b) kein Verstoß gegen eine Anordnung eines seinerzeitigen Aufforderungsbescheids vorliegt."[6]

15. Das Gleiche gilt nach Absatz 3 für jede Handlung gegen Bestimmungen über die Erteilung einer Genehmigung, wenn die Frist für ein Einschreiten abgelaufen ist und die Handlung nicht gegen eine Anordnung eines seinerzeitigen Aufforderungsbescheids verstößt.

16. Nach Absatz 4 ist ein LDC zu erteilen, wenn die vom Antragsteller beigebrachten Informationen die „Rechtmäßigkeit" der in Frage stehenden Handlung bestätigen, die dann nach Absatz 6 als nachgewiesen gilt. Nach Absatz 7 hat der Nachweis gleiche Wirkungen wie bestimmte Genehmigungen[7].

III — Das Vorverfahren

17. Aufgrund einer Beschwerde über eine Autoverschrottungsanlage, für deren Betrieb keine Genehmigung erteilt worden war und für die 1993 ein LDC und 1998 für die Erweiterung der Anlage ein weiteres LDC erteilt worden war, erfuhr die Kommission von dem britischen System, das in den vorstehenden Nummern dieser Schlussanträge beschrieben ist.

6 — Betrifft die spanische Übersetzung.

7 — Dieser Absatz nimmt Bezug auf die Genehmigungen nach Artikel 3(3) des Caravan Sites and Control of Development Act 1960, 5(2) des Control of Pollution Act 1974 und 36(2) des Environmental Protection Act 1990.

18. Am 8. Februar 2001 richtete sie an die Regierung des Vereinigten Königreichs ein Schreiben mit der Bitte um Erläuterungen zu diesem System, die ihr mit Schreiben vom 31. August 2001 gegeben wurden. Die Kommission schloss aus diesem Schreiben, dass die Erteilung eines LDC eine Umgehung des Genehmigungsverfahrens der Richtlinie 85/337 sei, und räumte der Regierung des Vereinigten Königreichs am 23. Oktober 2001 eine Frist von zwei Monaten für eine Stellungnahme ein.

19. Da die Kommission von der am 19. Dezember 2001 eingereichten Rechtfertigung nicht überzeugt war, erließ sie ein Jahr später eine mit Gründen versehene Stellungnahme, mit der sie das Vereinigte Königreich aufforderte, die angemessenen Maßnahmen zu erlassen, um die Lage mit den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts wieder in Einklang zu bringen.

20. Die Behörden des Vereinigten Königreichs räumten in ihrer Antwort vom 3. April 2003 die theoretische Möglichkeit einer Regelungslücke ein und verpflichteten sich, die erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung dieser Lücke zu erlassen, die nach ihrer Ansicht aber nicht durch die Ausgabe von LDCs bedingt sei, sondern auf das Verhalten der örtlichen Behörden zurückzuführen sei, die in Ausübung ihres Ermessens gegenüber einer Handlung, die gegen bau- und planungsrechtliche Vorschriften verstoße, untätig bleiben könnten.

IV — Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

21. Am 26. Februar 2004 hat die Kommission gemäß Artikel 226 Absatz 2 EG Klage erhoben, weil sie mit der Antwort nicht zufrieden war und ihr die angekündigten Maßnahmen nicht mitgeteilt worden waren. Sie beantragt daher die Feststellung, dass das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 2 Absatz 1 und 4 der Richtlinie 85/377 verstoßen hat. Das Vereinigte Königreich hat sich dieser Feststellung widersetzt.

22. In der Sitzung vom 30. Juni 2004 haben die Parteien mündlich verhandelt.

V — Prüfung der behaupteten Zuwiderhandlung

23. Die Richtlinie 85/337 verfolgt das Ziel, jedes Projekt, das erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann, vor seiner Genehmigung einer Prüfung seiner Folgen zu unterziehen [8], die in zwei Schritten erfolgt. Zunächst ist festzustellen, ob die

8 — Dies ergibt sich aus den Urteilen vom 16. September 1999 in der Rechtssache C-435/97 (WWF u. a., Slg. 1999, I-5613), Randnr. 45), und vom 7. Januar 2004 in der Rechtssache C-201/02 (Delena Wells, Slg. 2004, I-723, Randnr. 42).

geplanten Arbeiten erhebliche Auswirkungen auf die natürliche Umgebung haben; sodann werden diese Auswirkungen gemäß den Artikeln 5 bis 10 der Richtlinie beurteilt [9].

24. Es gibt Vorhaben, die aufgrund gesetzlicher Vermutungen stets erhebliche Auswirkungen auf die Ökosysteme haben, so dass deren Tragweite stets abgeschätzt werden muss. Darunter fallen die Projekte im Anhang I der Richtlinie, auf die sich Artikel 4 Absatz 1 bezieht.

25. Dagegen ist die Auswirkung anderer Projekte nicht so klar; in diesen Fällen haben die Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob sie dem Verfahren nach den Artikeln 5 bis 10 unterzogen werden müssen. Dies ist bei den Projekten der Fall, die im Anhang II in einer Liste aufgeführt sind, aus der die Mitgliedstaaten die Projekte auswählen, die durch eine Einzelfalluntersuchung oder durch die Festlegung geeigneter Kriterien oder Schwellenwerte oder durch die Anwendung beider Methoden gemäß den Parametern des Anhangs III geprüft werden müssen (Artikel 4 Absatz 2 und 3). Somit besitzen die Mitgliedstaaten eine gewisse Freiheit bei der Auswahl der in Anhang II aufgenommenen Projekte, die im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Umwelt einer Prüfung unterzogen werden müssen.

26. Allerdings wird diese Möglichkeit durch Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie begrenzt, der das grundlegende Ziel der Richtlinie umschreibt, so dass die Vorhaben von erheblicher Auswirkung stets im Hinblick auf ihre Folgen zu untersuchen sind [10].

27. Mit anderen Worten darf, um die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 85/337 zu gewährleisten, kein Projekt mit diesen Merkmalen von der entsprechenden Prüfung ausgenommen werden [11], so dass das Gemeinschaftsrecht, so weit das Ermessen der nationalen Behörden auch reichen mag, die Durchführung eines Projekts ohne vorherige Prüfung und damit ohne Bestimmung seiner Auswirkungen, das mit den Jahren unangreifbar wird, verbietet.

28. Genau dies ist die Wirkung der britischen Regelung, die — wie die diesem

9 — Ich habe dies in meinen Schlussanträgen vom 8. Januar 2004 in der Rechtssache C-87/02 (Kommission/Italien), in der dann das Urteil vom 10. Juni 2004 ergangen ist, ausgeführt, wobei ich den Schlussanträgen von Generalanwalt Geelhoed vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-24/99 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland) gefolgt bin, die später durch Beschluss vom 18. Februar 2002 gestrichen wurde.

10 — Auf dieser Linie liegen die Urteile vom 24. Oktober 1996 in der Rechtssache C-72/95 (Kraaijeveld u. a., Slg. 1996, I-5403, Randnr. 50), vom 22. Oktober 1998 in der Rechtssache C-301/95 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1998, I-6135, Randnr. 45), WWF u. a., Randnrn. 36 und 45, vom 21. September 1999 in der Rechtssache C-392/96 (Kommission/Irland, Slg. 1999, I-5901, Randnr. 64) und Kommission/Italien, Randnr. 44.

11 — Urteile WWF u. a., Randnr. 45, und Kommission/Italien, Randnr. 44.

Verfahren zugrunde liegende Errichtung eines Autoschrottplatzes belegt und wie die Regierung des Vereinigten Königreichs eingeräumt hat — richtlinienwidrige Handlungen zulässt, die keiner vorherigen Prüfung und Bewertung hinsichtlich ihrer Folgen unterzogen worden sind und durch Zeitablauf rechtmäßig werden, so dass sie nicht mehr korrigiert werden können.

29. Die Prüfung der Vertragsverletzung sollte an dieser Stelle enden, da sie bereits eingestanden worden ist, doch fühle ich mich, da die Parteien sich in eine ebenso heftige wie unnütze Diskussion verstrickt haben, noch zu einigen Bemerkungen gezwungen.

30. Ohne Bedeutung ist, ob die Zuwiderhandlung auf den Zeitpunkt, zu dem die örtlichen Behörden in Ausübung ihrer Ermessensfreiheit untätig geblieben sind, oder aber auf den Zeitpunkt der Ausgabe des LDC, durch den der Verstoß unangreifbar geworden ist, zurückreicht; noch weniger erheblich ist, ob die betreffende Bescheinigung rechtsbegründende oder nur deklaratorische Wirkung hat. Entscheidend ist die Tatsache, dass aus Gründen der Zweckmäßigkeit auf den Erlass von Maßnahmen verzichtet worden ist und eine von der Richtlinie 85/337 nicht erwünschte Situation entstanden ist, obwohl die Befugnisse der Verwaltung, wie weit reichend sie auch sein mögen, nicht zu einem Ergebnis führen dürfen, das dem in Artikel 2 Absatz 1 genannten Hauptziel der Gemeinschaftsregelung zuwiderläuft.

31. Zweifellos ist, wie die Regierung des Vereinigten Königreichs in Nummer 89 ihrer Klagebeantwortung unter Hinweis auf Nummer 20 ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission ausgeführt hat, die von mir kritisierte Ermessensfreiheit nicht absolut, da sie sonst an Willkür grenzen würde. Insofern müssen die zuständigen Behörden in jedem Fall beurteilen, ob die Zuwiderhandlung abzustellen ist, weil sie Werte der Gemeinschaft in unzulässiger Weise verletzt, oder ob das Allgemeininteresse vielmehr verlangt, die rechtswidrige Nutzung des Grundstücks trotz ihrer negativen Auswirkung auf die Umwelt bestehen zu lassen. Diese Optionsmöglichkeit zeigt jedoch klar die von der Kommission beanstandete Zuwiderhandlung, da sie Fälle zulässt, in denen die Raumordnungsbehörde bei der Abwägung der in Rede stehenden Notwendigkeiten „von ihrem Ermessen Gebrauch macht und keine Zwangsmaßnahmen anwendet, [wodurch] ein eventueller Verstoß gegen die Richtlinie [zustande kommt]" (Nr. 20 am Ende des Schreibens zur Zurückweisung der mit Gründen versehenen Stellungnahme).

32. Bei dieser Diskussion kann es daher nicht um die Klärung der Frage gehen, ob die nationalen Rechtsordnungen eine Verjährungsfrist für die Verfolgung von gemeinschaftsrechtlichen Verstößen vorsehen, so dass gegen diese nach Ablauf der Frist als allgemeiner Ausfluss des Prinzips der

Rechtssicherheit nicht mehr vorgegangen werden kann [12]. Es geht vielmehr um die Prüfung, ob die britische Regelung, unabhängig vom Fristablauf, noch Raum für die Möglichkeit lässt, dass die in den ersten beiden Anhängen der Richtlinie 85/337 aufgeführten Projekte ohne die erforderliche Prüfung und Genehmigung zu Ende geführt werden können. Wie wir gesehen haben, ist dies eindeutig zu bejahen.

33. Wer über planungsrechtlich ordnungsgemäße Zustände zu wachen hat und nicht reagiert, wenn er davon erfährt, dass eine Anlage in Betrieb ist, ohne einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden zu sein, oder nach Feststellung ihrer Bedeutung keine Ermittlung ihrer Auswirkungen vorschreibt, genehmigt sie stillschweigend und verstößt von diesem Zeitpunkt an gegen die Richtlinie. Dass wegen des Zeitablaufs und des Grundsatzes der Rechtssicherheit nicht mehr eingegriffen werden darf, macht das bis zu diesem Zeitpunkt rechtswidrige Verhalten nicht „rechtmäßig". Es verhindert nur, Vergangenes wieder aufzugreifen, damit die Beständigkeit der Rechtsbeziehungen, einer der Pfeiler jedes Zusammenlebens, gewährleistet ist. Diese Folge hindert die durch die Zuwiderhandlung Geschädigten nicht daran, auf einem anderen Rechtsweg, z. B. mit einer Haftungsklage gegen den rechtswidrig handelnden Staat, Ersatz zu erlangen, was aber, wenn man der Auffassung der britischen Regierung folgt, nicht möglich wäre.

34. Im Ergebnis stellt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die für die Erreichung des von der Richtlinie verfolgten Ziels unerlässlichen Vorschriften zu erlassen, ein zwingendes Gebot dar, das in Artikel 249 Absatz 3 EG niedergelegt ist und für alle Behörden gilt, so dass eine nationale Regelung, die der Verwaltung erlaubt, untätig zuzusehen, wie ein Projekt, das einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss, ohne diese Prüfung vollendet wird, gegen die Artikel 2 Absatz 1 und 4 der Richtlinie verstößt, was auch von der Regierung des Vereinigten Königreichs eingeräumt worden ist.

VI — Kosten

35. Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist der beklagte Mitgliedstaat zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

12 — Ein gutes Beispiel hierfür ist das Urteil vom 2. Dezember 1997 in der Rechtssache C-188/95 (Fantask u. a., Slg. 1997, I-6783), das von den Parteien herangezogen wurde.

VII — Ergebnis

36. Aufgrund dieser Erwägungen möchte ich dem Gerichtshof vorschlagen, der Klage stattzugeben und

1. festzustellen, dass das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 2 Absatz 1 und 4 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten verstoßen hat, indem es eine Regelung beibehalten hat, die den zuständigen örtlichen Stellen ein Ermessen hinsichtlich des Erlasses von Zwangsmaßnahmen gegenüber Handlungen zur Nutzung des Bodens, die gegen das Bau- und Planungsrecht verstoßen, einräumt und dadurch ermöglicht, dass Projekte, die in den Anhängen I und II dieser Richtlinie aufgeführt sind, ohne vorherige Prüfung und gegebenenfalls Beurteilung ihrer Auswirkung auf die Umwelt ausgeführt werden;

2. dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.