SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 4. März 2010[1]

I — Einleitung

1. Die Vorabentscheidungsersuchen des belgischen Staatsrats betreffen den Anwendungsbereich der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme[2] (im Folgenden: SUP-Richtlinie, SUP steht für strategische Umweltprüfung). Zu prüfen ist, ob die Aktionsprogramme nach Art. 5 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen[3] (im Folgenden: Nitratrichtlinie) einer Umweltprüfung bedürfen.

2. Die SUP-Richtlinie soll gemeinsam mit der Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten[4] (im Folgenden: UVP-Richtlinie) gewährleisten, dass die zuständigen Stellen alle erheblichen Umweltauswirkungen von Projekten berücksichtigen, wenn sie Entscheidungen treffen, die die Verwirklichung von Projekten beeinflussen. Die UVP-Richtlinie führte entsprechende Prüfungen im Rahmen der Projektgenehmigung ein. Die Umweltprüfung der SUP-Richtlinie wird dagegen im Rahmen von Entscheidungsverfahren durchgeführt, die vor den Verfahren zur Genehmigung einzelner Projekte liegen, diese aber beeinflussen können.

3. Die Nitratrichtlinie und die auf ihrer Grundlage zu erlassenden Aktionsprogramme regeln die Düngung landwirtschaftlicher Flächen. Landwirte düngen ihre Flächen nicht nur, um das Wachstum ihrer Kulturen zu fördern, sondern auch, um tierische Ausscheidungen zu beseitigen. Wenn ein Betrieb mehr Ausscheidungen ausbringt, als

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 197, S. 30.

3 — ABl. 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. L 284, S. 1.

4 — ABl. L 175, S. 40; maßgeblich ist die durch die Richtlinie 2003/35/EG, ABl. L 156, S. 17, geänderte Fassung.

die Kulturen verwerten können, führt dies zu einer Überdüngung, die regelmäßig die Gewässer belastet.

4. Für den vorliegenden Fall stellt sich daher die Frage, ob im Rahmen von Aktionsprogrammen nach der Nitratrichtlinie Entscheidungen getroffen werden, die die spätere Genehmigung von Projekten dergestalt beeinflussen, dass die Aktionsprogramme einer Umweltprüfung bedürfen. In diesem Zusammenhang muss der Gerichtshof erstmals zentrale Fragen der SUP-Richtlinie erörtern, vor allem die Bedeutung der Begriffe Plan und Programm sowie unter welchen Umständen sie einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten setzen.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Die SUP-Richtlinie*

5. 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."

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

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

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".

7. Art. 3 regelt, welche Pläne und Programme der Prüfung zu unterziehen sind. Maßgeblich sind insbesondere die Abs. 1 bis 5:

„(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) Die unter Abs. 2 fallenden Pläne und Programme, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, sowie geringfügige Änderungen der unter Abs. 2 fallenden Pläne und Programme bedürfen nur dann einer Umweltprüfung, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

(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.

(5) Die Mitgliedstaaten bestimmen entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze, ob die in den Abs. 3 und 4 genannten Pläne oder Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Zu diesem Zweck berücksichtigen die Mitgliedstaaten in jedem Fall die einschlägigen Kriterien des Anhangs II, um sicherzustellen, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von dieser Richtlinie erfasst werden.

(6) …“

8. Anhang II nennt Kriterien für die Bestimmung der voraussichtlichen Erheblichkeit von Umweltauswirkungen im Sinne des Art. 3 Abs. 5. Hervorzuheben ist Nr. 1 erster Spiegelstrich:

„1. Merkmale der Pläne und Programme, insbesondere in Bezug auf

— das Ausmaß, in dem der Plan oder das Programm für Projekte und andere Tätigkeiten in Bezug auf Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen oder durch die Inanspruchnahme von Ressourcen einen Rahmen setzt;

…“

9. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Union seit 2008 Vertragspartei des Protokolls über die strategische Umweltprüfung zu dem Espooer UN/ECE-Übereinkommen von 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen [5] (im Folgenden: Protokoll über die strategische Umweltprüfung) ist. [6] Dieses Protokoll enthält ähnliche Regelungen wie die SUP-Richtlinie und wird durch diese Richtlinie umgesetzt. [7]

B — *Die Nitratrichtlinie*

10. Wegen der Verunreinigung von Gewässern durch Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen weisen die Mitgliedstaaten nach Art. 3 der Nitratrichtlinie bestimmte Gebiete als gefährdet aus. Für diese Gebiete müssen sie nach Art. 5 sogenannte Aktionsprogramme festlegen:

„(1) Zur Verwirklichung der in Art. 1 genannten Ziele legen die Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren nach der ersten Ausweisung der gefährdeten Gebiete nach Art. 3 Abs. 2 oder innerhalb eines Jahres nach jeder ergänzenden Ausweisung nach Art. 3 Abs. 4 Aktionsprogramme für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete fest.

(2) …

5 — ABl. 2008, L 308, S. 35.

6 — 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. L 308, S. 33).

7 — Siehe die Erklärung der Europäischen Gemeinschaft gemäß Artikel 23 Absatz 5 des Protokolls über die strategische Umweltprüfung zum Espooer Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, ABl. 2008, L 308, S. 34.

(3) In den Aktionsprogrammen werden berücksichtigt:

a) die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, insbesondere über die jeweiligen Stickstoffeinträge aus landwirtschaftlichen und anderen Quellen;

b) die Umweltbedingungen in den jeweiligen Regionen des Mitgliedstaates.

(4) Die Aktionsprogramme werden innerhalb von vier Jahren nach Aufstellung durchgeführt und enthalten folgende verbindlich vorgeschriebene Maßnahmen:

a) die Maßnahmen nach Anhang III;

b) Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in den Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft nach Maßgabe von Art. 4 vorgeschrieben haben, ausgenommen diejenigen, die durch die Maßnahmen nach Anhang III ersetzt wurden.

(5) Die Mitgliedstaaten treffen darüber hinaus im Rahmen der Aktionsprogramme die zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen, die sie für erforderlich halten, wenn von Anfang an oder anhand der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme deutlich wird, dass die Maßnahmen nach Abs. 4 zur Verwirklichung der in Art. 1 genannten Ziele nicht ausreichen. Bei der Wahl dieser Maßnahmen oder Aktionen tragen die Mitgliedstaaten deren Wirksamkeit und den damit verbundenen Kosten im Vergleich zu anderen möglichen Vorbeugungsmaßnahmen Rechnung.

(6) Die Mitgliedstaaten sorgen für die Aufstellung und Durchführung geeigneter Überwachungsprogramme, damit die Wirksamkeit der in diesem Artikel vorgesehenen Aktionsprogramme beurteilt werden kann.

Die Mitgliedstaaten, die Art. 5 in ihrem gesamten Gebiet anwenden, überwachen den Nitratgehalt der Gewässer (Oberflächengewässer und Grundwasser) an ausgewählten Messstellen, an denen der Grad der Nitratverunreinigung der Gewässer aus landwirtschaftlichen Quellen festgestellt werden kann.

(7) Mindestens alle vier Jahre überprüfen die Mitgliedstaaten ihre Aktionsprogramme und schreiben sie, falls erforderlich, einschließlich zusätzlicher Maßnahmen nach Art. 5 fort. Sie unterrichten die Kommission von allen Änderungen der Aktionsprogramme."

C — *Die UVP-Richtlinie*

11. Die UVP-Richtlinie ist der Anknüpfungspunkt für die Prüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie.

12. Nach Art. 4 Abs. 1 der UVP-Richtlinie werden Projekte des Anhangs I einer Prüfung ihrer Umweltauswirkungen unterzogen. Anhang I Nr. 17 nennt bestimmte Anlagen der Tierhaltung, nämlich

„17. Anlagen zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Geflügel oder Schweinen mit mehr als

a) 85 000 Plätzen für Masthähnchen und -hühnchen, 60 000 Plätzen für Hennen,

b) 3 000 Plätzen für Mastschweine (Schweine über 30 kg) oder

c) 900 Plätzen für Sauen."

13. Projekte nach Anhang II müssen einer Prüfung unterzogen werden, wenn sie erhebliche Umweltauswirkungen haben können. Anhang II Nr. 1 nennt u. a. die folgenden Projekte:

„b) Projekte zur Verwendung von Ödland oder naturnahen Flächen zu intensiver Landwirtschaftsnutzung.

…

e) Anlagen zur Intensivtierhaltung (nicht durch Anhang I erfasste Projekte)."

14. Art. 8 regelt die Verwendung der Prüfungsergebnisse:

„Die Ergebnisse der Anhörungen und die gemäß den Art. 5, 6 und 7 eingeholten Angaben sind beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen."

D — *Die Richtlinie 2003/35*

15. Hinzuweisen ist auch auf die Richtlinie 2003/35/EG 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.[8] Art. 2 regelt die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plänen und Programmen. Art. 2 Abs. 5 schließt davon jedoch in Anhang I aufgeführte Pläne und Programme aus, deren Umweltauswirkungen bereits nach der SUP-Richtlinie untersucht werden. Die Pläne und Programme nach Art. 5 Abs. 1 der Nitratrichtlinie werden in Anhang I Buchst. c der Richtlinie 2003/35 genannt.

E — *Die Richtlinien zum Naturschutz*

16. Die Prüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie bezieht sich auf das Naturschutzrecht, das in der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen[9] (im Folgenden: Habitatrichtlinie) und der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten[10] (im Folgenden: Vogelschutzrichtlinie) niedergelegt ist. Diese Richtlinien sehen die Ausweisung von Schutzgebieten für bestimmte Lebensraumtypen und Arten vor. Art. 6 Abs. 3 und 4 der Habitatrichtlinie, die nach Art. 7 auch für Vogelschutzgebiete gelten, regeln die Prüfung und Genehmigung von Plänen und Projekten, die diese Schutzgebiete erheblich beeinträchtigen können:

„(3) Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Absatzes 4 stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.

(4) Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. ...“

8 — Zitiert in Fn. 4.

9 — ABl. L 206, S. 7; maßgeblich ist die durch die Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006 zur Anpassung der Richtlinien 73/239/EWG, 74/557/EWG und 2002/83/EG im Bereich Umwelt anlässlich des Beitritts Bulgariens und Rumäniens, ABl. L 363, S. 368, geänderte Fassung.

10 — ABl. L 103, S. 1; maßgeblich ist die durch die Richtlinie 2006/105 geänderte Fassung.

F — *Belgisches Recht*

17. Nach Angaben des vorlegenden Gerichts beschloss die Wallonische Region am 15. Februar 2007 den Erlass zur Abänderung des Buches II des Umweltgesetzbuchs, welches das Wassergesetzbuch bildet, was die nachhaltige Verwaltung des Stickstoffs in der Landwirtschaft betrifft. [11] Dieser Erlass ist das Aktionsprogramm der Region gemäß Art. 5 der Nitratrichtlinie.

III — Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsersuchen

18. Die Umweltorganisationen Terre Wallonne und Inter-Environnement Wallonie erhoben beim Staatsrat Klage gegen den Erlass der Wallonischen Region, mit dem das Aktionsprogramm der Region nach Art. 5 der Nitratrichtlinie festgelegt wurde. Sie beanstanden u. a., dass die Region eine Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie hätte durchführen müssen.

19. Daher richtet der Staatsrat die nachfolgenden Fragen an den Gerichtshof:

1. Gehört das Programm zur Verwaltung des Stickstoffs für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete, dessen Aufstellung Art. 5 Abs. 1 der Nitratrichtlinie vorschreibt, zu den Plänen oder Programmen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie, die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden, und setzt es den Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte?

2. Gehört das Programm zur Verwaltung des Stickstoffs für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete, dessen Aufstellung Art. 5 Abs. 1 der Nitratrichtlinie vorschreibt, zu den Plänen oder Programmen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie, bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach den Art. 6 oder 7 der Habitatrichtlinie für erforderlich erachtet wird, insbesondere wenn das fragliche Programm zur Verwaltung des Stickstoffs auf alle als gefährdet ausgewiesenen Gebiete der Wallonischen Region Anwendung findet?

11 — *Moniteur Belge* Nr. 68 vom 7. März 2007, S. 11118 ff.

3. Gehört das Programm zur Verwaltung des Stickstoffs für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete, dessen Aufstellung Art. 5 Abs. 1 der Nitratrichtlinie vorschreibt, zu den nicht unter Art. 3 Abs. 2 der SUP-Richtlinie fallenden Plänen oder Programmen, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird und in Bezug auf die die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 4 in der in Abs. 5 vorgesehenen Weise darüber befinden müssen, ob sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben?

20. Am schriftlichen Verfahren haben sich Inter-Environnement Wallonie und die Wallonische Region als Parteien der Ausgangsverfahren beteiligt sowie das Königreich Belgien, die Tschechische Republik und die Kommission. Mit Ausnahme der Tschechischen Republik nahmen diese Beteiligten ebenfalls an der mündlichen Verhandlung vom 21. Januar 2010 teil.

IV — Rechtliche Würdigung

21. Die Fragen des Staatsrats betreffen drei Fälle, die nach Art. 3 der SUP-Richtlinie eine Umweltprüfung verlangen. Dies sind Pläne und Programme,

— die den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, die der UVP-Richtlinie unterliegen (Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie, dazu unter B),

— deren voraussichtliche Auswirkungen auf Schutzgebiete eine Verträglichkeitsprüfung nach der Habitatrichtlinie erfordern werden (Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie, dazu unter C) oder

— die den Rahmen für die künftige Genehmigung sonstiger Projekte setzen, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (Art. 3 Abs. 4 und 5 der SUP-Richtlinie, dazu unter D).

22. Alle Fallgruppen werfen zunächst die Frage auf, ob Aktionsprogramme nach Art. 5 der Nitratrichtlinie überhaupt Pläne oder Programme im Sinne der SUP-Richtlinie sind (dazu unter A, 1.) und ob es notwendig ist, abstrakt zu prüfen, ob Aktionsprogramme erhebliche Umweltauswirkungen haben können (dazu unter A, 2.).

A — *Vorbemerkungen*

SUP-Richtlinie (dazu unter c) sowie das mit ähnlicher Zielrichtung wie die SUP-Richtlinie vereinbarte Protokoll über die strategische Umweltprüfung (dazu unter d) dafür, gesetzliche Maßnahmen nicht von vornherein aus dem Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie auszuschließen.

1. Zu den Begriffen „Pläne und Programme“

a) Zur Richtlinie 2003/35

23. Belgien trägt vor, der streitgegenständliche Erlass der Wallonischen Region sei eine gesetzliche Regelung und daher kein Plan oder Programm im Sinne der SUP-Richtlinie. Diese Auffassung beruht auf der zutreffenden Erkenntnis, dass ein Aktionsprogramm nach Art. 5 der Nitratrichtlinie und damit auch der Erlass zwangsläufig Regelungen enthält, die auch in Gesetzen stehen könnten. Bei isolierter Betrachtung der Wortbedeutung erscheint es auch nicht ausgeschlossen, die Begriffe Plan und Programm so zu verstehen, dass sie Gesetze ausschließen. Man könnte damit Absichten für die Zukunft erfassen, die der weiteren Umsetzung bedürfen, aber keine Regelungen, die unmittelbar gelten.

25. Das gewichtigste Argument dafür, dass Aktionsprogramme nach Art. 5 der Nitratrichtlinie Pläne oder Programme im Sinne der SUP-Richtlinie sind, ergibt sich aus einer weiteren Richtlinie, der Richtlinie 2003/35, auf die bereits das vorlegende Gericht hinweist. Diese Richtlinie betrifft neben anderen Fragen die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme.

26. Aktionsprogramme nach Art. 5 der Nitratrichtlinie werden in Art. 2 Abs. 2 und Anhang I Buchst. c der Richtlinie 2003/35 ausdrücklich als Pläne und Programme genannt.

24. Der Gesetzgeber ist jedoch nicht diesem restriktiven Verständnis gefolgt. Das zeigt sich für Aktionsprogramme nach Art. 5 der Nitratrichtlinie, also auch für den streitgegenständlichen Erlass, bereits an der Bezeichnung als Programm. Dass diese Bezeichnung in der Nitratrichtlinie keinen anderen Inhalt als nach der SUP-Richtlinie hat, bestätigt die Richtlinie 2003/35 (dazu unter a). Doch auch im Übrigen sprechen die Ziele (dazu unter b) und der systematische Zusammenhang der

27. Der Gesetzgeber war sich auch bewusst, dass die SUP-Richtlinie ebenfalls Pläne und Programme erfasst, denn er regelte in Art. 2 Abs. 5 der Richtlinie 2003/35 das Zusammentreffen beider Richtlinien: Die Öffentlichkeitsbeteiligung der Richtlinie 2003/35 soll

nur stattfinden, wenn der betreffende Plan oder das Programm keiner Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie unterzogen wurde.

28. Es wäre widersprüchlich, wenn der Gesetzgeber in der Richtlinie 2003/35 Aktionsprogramme ausdrücklich als Pläne und Programme bezeichnet und sogar die Möglichkeit einer Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie anerkannt hätte, aber Aktionsprogramme keine Pläne oder Programme im Sinne der SUP-Richtlinie sein könnten, weil sie gesetzliche Regelungen enthalten müssen.

b) Zu den Zielen der SUP-Richtlinie

29. Die Einbeziehung gesetzlicher Maßnahmen entspricht auch den Zielen der SUP-Richtlinie. Nach Art. 1 zielt die SUP-Richtlinie darauf ab, 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, einer Umweltprüfung unterzogen werden.

30. Die Auslegung des Begriffspaars „Pläne und Projekte“ sollte folglich sicherstellen, dass Maßnahmen, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden. Es bietet sich daher an, ähnlich wie bei der UVP-Richtlinie [12] vorrangig darauf abzustellen, ob die fraglichen Maßnahmen erhebliche Umweltauswirkungen haben können. Gesetzliche Regelungen können solche Auswirkungen haben, insbesondere wenn sie die Schädigung der Umwelt erlauben.

31. Das spezifische Ziel, das die Prüfung von Plänen und Programmen verfolgt, zeigt sich vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte. Die SUP-Richtlinie ergänzt nämlich die mehr als zehn Jahre ältere UVP-Richtlinie, die die Berücksichtigung von Umweltauswirkungen bei der Genehmigung von Projekten zum Gegenstand hat.

32. Bei der Anwendung der UVP-Richtlinie zeigte sich, dass zum Zeitpunkt der Prüfung von Projekten wichtige Umweltauswirkungen oft bereits aufgrund früherer Planungsmaßnahmen feststehen. [13] Diese Auswirkungen können daher zwar in der Umweltverträglichkeitsprüfung untersucht, aber bei der Genehmigung des Vorhabens nicht mehr

12 — Vgl. z. B. die Urteile vom 24. Oktober 1996, Kraaijeveld u. a., (C-72/95, Slg. 1996, I-5403, Randnrn. 32 und 39), vom 16. September 1999, WWF u. a. (C-435/97, Slg. 1999, I-5613, Randnr. 40), vom 19. September 2000, Linster (C-287/98, Slg. 2000, I-6917, Randnr. 52), vom 28. Februar 2008, Abraham u. a. (C-2/07, Slg. 2008, I-1197, Randnr. 32), sowie vom 25. Juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Slg. 2008, I-6097, Randnr. 33).

13 — Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, KOM(96) 511 endg., S. 6.

umfassend berücksichtigt werden. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, derartige Umweltauswirkungen bereits bei vorbereitenden Maßnahmen zu untersuchen und ihnen in diesem Zusammenhang Rechnung zu tragen.

33. Beispielsweise kann ein abstrakter Streckenplan festlegen, dass eine Straße in einem bestimmten Korridor gebaut werden soll. Ob Alternativen außerhalb dieses Korridors geringere Umweltauswirkungen haben, wird daher bei der späteren Genehmigung des konkreten Straßenbauvorhabens möglicherweise nicht mehr geprüft. Aus diesem Grund sollte bereits bei der Festlegung des Korridors geprüft werden, welche Umweltauswirkungen die Eingrenzung der Streckenführung hat und ob Alternativen einbezogen werden sollten.

34. Vorgaben für die Projektgenehmigung, die sich erheblich auf die Umwelt auswirken, können unterschiedlicher Art sein. Gebietsbezogene Pläne können mit unterschiedlicher Genauigkeit festlegen, wo bestimmte Projekte durchgeführt werden dürfen. Aber auch Maßnahmen, die festlegen, wie Projekte durchzuführen sind, können erhebliche Umweltauswirkungen haben. So würde eine (fiktive) Regelung, die die unmittelbare Ableitung ungereinigter tierischer Ausscheidungen aus Anlagen der Intensivtierhaltung in natürliche Gewässer erlauben würde, erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben.

35. Eine umfassende Berücksichtigung von erheblichen Umweltauswirkungen ist daher nur möglich, wenn sie bei allen vorbereitenden Maßnahmen geprüft werden, die dazu führen können, dass später durchgeführte Projekte solche Auswirkungen haben. In diesem Sinne sind die Begriffe Plan und Programm so weit zu verstehen, dass sie auch gesetzliche Regelungen einschließen.

c) Zum systematischen Zusammenhang der Begriffe Plan und Programm innerhalb der SUP-Richtlinie

36. Die Regelungen der SUP-Richtlinie bestätigen diese Auslegung der Begriffe Plan und Programm.

37. Nach Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Pläne und Programme“ im Sinne der Richtlinie 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.

38. In dieser Bestimmung wird das Begriffspaar nicht definiert, sondern nur qualifiziert: Im Sinne der Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Pläne und Programme" Pläne und Programme, die bestimmte — zusätzliche — Voraussetzungen erfüllen.

39. Die erste dieser Voraussetzungen stellt allerdings zumindest klar, dass das Rechtsetzungsverfahren, in dem der Erlass der Wallonischen Region verabschiedet wurde, einer Anwendung der SUP-Richtlinie nicht entgegensteht. Der erste Spiegelstrich sieht nämlich ausdrücklich vor, dass Pläne und Programme im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden können. Dies spricht im Übrigen dafür, dass auch Maßnahmen, die auch ihrem Inhalt nach gesetzlicher Natur sind, Pläne oder Programme sein können.

40. Inter-Environnement Wallonie hebt in diesem Zusammenhang zu Recht einen Unterschied zur UVP-Richtlinie hervor: Art. 1 Abs. 5 der UVP-Richtlinie schließt ausdrücklich gesetzliche Maßnahmen vom Anwendungsbereich aus.[14] Bei der SUP-Richtlinie fehlt eine solche Ausnahme, obwohl sie Gesetzgebungsvorhaben mit deutlich größerer Wahrscheinlichkeit berührt als die UVP-Richtlinie.

41. Die zweite Voraussetzung setzt der Befürchtung Belgiens Grenzen, alle möglichen Gesetze müssten einer Umweltprüfung unterzogen werden. Eine umfassende Verpflichtung zur Umweltprüfung von Gesetzen ist schon deshalb ausgeschlossen, weil die SUP-Richtlinie nach Art. 2 Buchst. a zweiter Spiegelstrich nur Pläne und Projekte erfasst, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden *müssen*. Die freie politische Entscheidung über Gesetzesvorhaben wird daher nicht der Prüfungspflicht unterworfen.

42. Das Aktionsprogramm der Wallonischen Region wird durch diese Begrenzung allerdings nicht von der Umweltprüfung ausgeschlossen. Es beruht auf einer Regelungsverpflichtung, nämlich Art. 5 der Nitratrichtlinie. Es muss verbindlich vorgeschriebene Maßnahmen enthalten, die sich aus den Anhängen der Richtlinie ergeben, etwa

14 — Siehe dazu die in Fn. 12 zitierten Urteile WWF u. a., Randnrn. 55 ff., sowie Linster, Randnrn. 41 ff.

Regelungen über das Ausbringen von Düngemitteln (Art. 5 Abs. 4 und Anhang III Nrn. 1 und 2). [15]

43. Schließlich spricht auch die Regelung der Prüfungspflicht in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 4 der SUP-Richtlinie dafür, Gesetze einzubeziehen. Nach diesen Bestimmungen können Pläne und Programme den Rahmen für die Genehmigung von Projekten setzen. Nach Anhang II Nr. 1 erster Spiegelstrich stand dem Gesetzgeber insofern vor allem das Ausmaß vor Augen, in dem der Plan oder das Programm für Projekte und andere Tätigkeiten in Bezug auf Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen oder durch die Inanspruchnahme von Ressourcen einen Rahmen setzt. Regelungen über diese Fragen können ihrer Qualität nach gesetzlicher Natur sein.

d) Zum Protokoll über die strategische Umweltprüfung

44. Das Protokoll über die strategische Umweltprüfung, [16] ein internationales Abkommen der Union im Rahmen der UN-ECE, zeigt ebenfalls, dass die Umweltprüfung gesetzlicher Maßnahmen nicht fern liegt. Nach Art. 13 Abs. 1 bemühen sich die Vertragsparteien, 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. Dabei geht es nicht nur darum, die Umwelt in irgendeiner Form in die Erwägungen einzubeziehen, sondern nach Art. 13 Abs. 2 sollen die geeigneten Grundsätze und Bestandteile des Protokolls beachtet werden.

45. Zwar kann dieser Bestimmung keine zwingende Verpflichtung zur Umweltprüfung von Gesetzesvorhaben entnommen werden, doch halten die Vertragsparteien des Protokolls, d. h. auch die Europäische Union, eine solche Prüfung offensichtlich für möglich und sinnvoll.

e) Zwischenergebnis

46. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Aktionsprogramme nach Art. 5 der

15 — Die Urteile vom 8. März 2001, Kommission/Luxemburg (C-266/00, Slg. 2001, I-2073), vom 2. Oktober 2003, Kommission/Niederlande (C-322/00, Slg. 2003, I-11267), und vom 22. September 2005, Kommission/Belgien (C-221/03, Slg. 2005, I-8307), zur unzureichenden Umsetzung der Nitratrichtlinie veranschaulichen den gesetzlichen Charakter der Aktionsprogramme.

16 — Siehe oben, Nr. 9.

Nitratrichtlinie Pläne oder Programme im Sinne der SUP-Richtlinie sind, obwohl sie gesetzlicher Natur sind.

2. Zur Möglichkeit erheblicher Umweltauswirkungen

47. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Verpflichtung zur Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 1 der SUP-Richtlinie in jedem Fall voraussetze, dass der fragliche Plan oder das Programm erhebliche Umweltauswirkungen haben kann. Art. 3 Abs. 1 der SUP-Richtlinie könnte tatsächlich so verstanden werden, dass die Möglichkeit erheblicher Umweltauswirkungen immer eine gesonderte Bedingung der Pflicht zur Umweltprüfung ist. Dies entspräche dem Ziel der Richtlinie nach Art. 1, Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung zu unterziehen.

48. Wenn man jedoch die einzelnen Regelungen über die Prüfungspflicht in den Blick nimmt, zeigt sich, dass sie die Möglichkeit erheblicher Umweltauswirkungen konkretisieren, so dass eine gesonderte Prüfung dieser Möglichkeit nicht erforderlich ist. [17]

49. Art. 3 Abs. 2 der SUP-Richtlinie bringt dies deutlich zum Ausdruck, indem er feststellt, dass eine Umweltprüfung bei *allen* Plänen und Programmen vorgenommen wird, die die Voraussetzungen nach Buchst. a oder b erfüllen. Ein zusätzliches Erfordernis der Möglichkeit erheblicher Umweltauswirkung wäre damit unvereinbar.

50. Der zweite Fall der Prüfungspflicht, Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie, konkretisiert die Voraussetzung erheblicher Umweltauswirkungen. Es kommt auf eine spezifische Ausprägung der Möglichkeit erheblicher Umweltauswirkungen an, nämlich darauf, ob eine Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 der Habitatrichtlinie notwendig ist. Eine solche Prüfung von Plänen oder Projekten ist geboten, wenn sich nicht anhand objektiver Umstände ausschließen lässt, dass sie ein Schutzgebiet einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten

17 — So ist vermutlich auch der von Vertretern der Mitgliedstaaten und der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission ausgearbeitete „Leitfaden der Kommission, Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ (Nr. 3.21) zu verstehen.

erheblich beeinträchtigen. [18] Dabei kommt es nicht abstrakt auf die Gefährdung der Umwelt an, sondern auf die für das jeweilige Gebiet festgesetzten Erhaltungsziele. [19] Es wäre daher verfehlt, nochmals separat anhand eines anderen Maßstabs zu prüfen, ob erhebliche Umweltauswirkungen möglich sind.

51. Die Prüfungspflichten nach Art. 3 Abs. 3 und 4 der SUP-Richtlinie verzichten dagegen auf eine spezifische Ausprägung dieser Voraussetzung. Stattdessen setzen sie ausdrücklich die Möglichkeit erheblicher Umweltauswirkungen voraus. Die Auffassung der Kommission liefe daher in diesen Fällen auf eine doppelte Prüfung dieses Merkmals hinaus.

52. Allein Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie enthält keine Voraussetzungen, die offensichtlich eine Prüfung der Möglichkeit erheblicher Umweltauswirkungen erfordern würde. Gerade dieser Unterschied zu den anderen Prüfungspflichten zeigt jedoch, dass der Gesetzgeber in diesem Fall keine gesonderte Prüfung der Möglichkeit erheblicher Umweltauswirkungen voraussetzte. Vielmehr ging er davon aus, dass bei den von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a erfassten Plänen und Programmen in jedem Fall erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind.

53. Diese Regelungstechnik wurde im Übrigen auch bei der UVP-Richtlinie angewandt. Vorhaben nach Art. 4 Abs. 1 und Anhang I bedürfen in jedem Fall der Prüfung ihrer Umweltauswirkungen, während Vorhaben nach Anhang II nur geprüft werden müssen, wenn sie erhebliche Umweltauswirkungen haben können. [20]

54. Einer gesonderten Prüfung der Möglichkeit erheblicher Umweltauswirkungen bedarf es daher nicht.

B — *Zur ersten Frage*

55. Mit der ersten Frage möchte der Staatsrat erfahren, ob das Aktionsprogramm der Wallonischen Region nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie einer Umweltprüfung bedarf. Nach dieser Bestimmung wird vorbehaltlich des Abs. 3 eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorgenommen, die in den Bereichen Landwirtschaft,

18 — Urteile vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Slg. 2004, I-7405, Randnr. 45), und vom 13. Dezember 2007, Kommission/Irland (C-418/04, Slg. 2007, I-10947, Randnr. 238).

19 — Vgl. Urteil Kommission/Irland (zitiert in Fn. 18, Randnr. 259).

20 — Vgl. die in Fn. 12 zitierten Urteile.

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 UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte gesetzt wird.

56. Es ist unstrittig, dass der Erlass der Wallonischen Region im Bereich der Landwirtschaft ausgearbeitet wurde, da er den Umgang mit Stickstoffdünger in der Landwirtschaft betrifft. Zugleich berührt er die Wasserwirtschaft, da er den Schutz der Gewässerqualität anstrebt. Klar ist auch, dass das Aktionsprogramm nicht unter die *De-minimis*-Klausel des Art. 3 Abs. 3 der SUP-Richtlinie fällt.

57. Die Beteiligten streiten allerdings darüber, ob der Erlass den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzt, die in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführt sind.

58. Insbesondere vertritt Belgien die Auffassung, dass das Ausbringen von Düngemitteln kein Vorhaben sei, dessen Umweltverträglichkeit geprüft werden müsse. Der Staatsrat hält es demgegenüber für möglich, dass der Erlass den Rahmen für die Genehmigung von Anlagen zur Intensivtierhaltung nach Anhang I Nr. 17 oder Anhang II Nr. 1 Buchst. e der UVP-Richtlinie setzt sowie für Projekte zur Verwendung von Ödland oder naturnahen Flächen zu intensiver Landwirtschaftsnutzung nach Anhang II Nr. 1 Buchst. b.

59. Ein Aktionsprogramm nach Art. 5 der Nitratrichtlinie hat für derartige Projekte zweifelsohne Bedeutung, da bei der Tierhaltung Ausscheidungen anfallen, also organischer Stickstoffdünger, der beseitigt werden muss, und bei der Umwandlung von Ödland oder naturnahen Flächen zu intensiver Landwirtschaftsnutzung Stickstoffdünger eingesetzt werden kann. Fraglich ist jedoch, ob diese Bedeutung ausreicht, um einen *Rahmen* für die künftige Genehmigung solcher Vorhaben zu setzen.

1. Zum Begriff des Rahmens

60. Der Begriff des Rahmens muss der Zielsetzung Rechnung tragen, die Umweltauswirkungen jeder Entscheidung, die Vorgaben für die spätere Genehmigung von Projekten enthält, bereits im Zusammenhang mit dieser Entscheidung zu berücksichtigen. [21]

21 — Siehe oben, Nrn. 29 ff.

61. Unklar ist allerdings, wie stark die Vorgaben von Plänen und Programmen einzelne Vorhaben beeinflussen müssen, damit sie einen Rahmen setzen.

62. Im Gesetzgebungsverfahren schlugen die Niederlande und Österreich vor, klarzustellen, dass der Rahmen den Ort, die Art oder die Größe von Vorhaben *festlegen* müsse, die einer Umweltverträglichkeit bedürfen. [22] Es hätte also sehr spezifischer, abschließender Vorgaben bedurft, um eine Umweltprüfung auszulösen. Da sich dieser Vorschlag nicht durchsetzte, ist der Begriff des Rahmens nicht auf diese Festlegungen beschränkt.

63. Ein ebenfalls enges Verständnis der Rahmensetzung liegt der Auffassung der Tschechischen Republik zugrunde. Sie verlangt, dass bestimmte Vorhaben explizit oder implizit Gegenstand des Plans oder des Programms sind.

64. Pläne und Programme können die Genehmigung von einzelnen Vorhaben jedoch auf ganz unterschiedliche Weise beeinflussen und dabei die angemessene Berücksichtigung von Umweltauswirkungen beeinträchtigen. Dementsprechend geht die SUP-Richtlinie von einem sehr weiten Begriff des Rahmens aus.

65. Besonders deutlich wird dies an einem Kriterium, das die Mitgliedstaaten berücksichtigen, wenn sie nach Art. 3 Abs. 5 die voraussichtliche Erheblichkeit der Umweltauswirkungen von Plänen oder Programmen beurteilen. Sie sollen nämlich dem *Ausmaß* Rechnung tragen, in dem der Plan oder das Programm für Projekte und andere Tätigkeiten in Bezug auf Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen oder durch die Inanspruchnahme [23] von Ressourcen einen Rahmen setzt (Anhang II Nr. 1 erster Spiegelstrich). Der Begriff des Rahmens ist daher flexibel zu verstehen. Er verlangt keine abschließenden Festlegungen, sondern erfasst auch Formen der Beeinflussung, die noch Gestaltungsspielräume lassen.

66. Entgegen der Auffassung Belgiens ist die Aufzählung der verschiedenen Merkmale in Anhang II Nr. 1 erster Spiegelstrich nicht kumulativ zu verstehen, jedenfalls nicht in der Form, dass der Rahmen sie alle betreffen müsste. Bei der Beurteilung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen sind die in allen fünf Spiegelstrichen von Anhang II Nr. 1 genannten Merkmale nämlich nur „insbesondere“ zu berücksichtigen. Wenn die Gesamtliste

22 — Ratsdokument 12967/99 vom 17. November 1999, Fn. 10: „by determining their location, nature or size“.

23 — Wie andere Sprachfassungen zeigen (z. B. allocation [FR] und allocating [EN]), ist mit dem Begriff der „Inanspruchnahme“ von Ressourcen eher eine „Zuweisung“ gemeint.

aber nicht abschließend ist, dann können auch die Teillisten diesen Anspruch nicht erheben. Darüber hinaus widerspräche eine solche kumulative Geltung der Einzelmerkmale der Verwendung des Begriffs Ausmaß in Anhang II Nr. 1. Die Formulierung impliziert, dass die verschiedenen Merkmale in unterschiedlicher Intensität betroffen sein können, d. h. möglicherweise auch gar nicht. Nur dies entspricht dem Ziel, alle Vorentscheidungen für die Projektgenehmigung einer Umweltprüfung zu unterziehen, wenn sie erhebliche Umweltauswirkungen haben können.

67. Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass ein Plan oder Programm einen Rahmen setzt, soweit Entscheidungen getroffen werden, die die etwaig nachfolgende Genehmigung von Projekten beeinflussen, insbesondere im Hinblick auf Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen oder durch die Zuweisung von Ressourcen.

2. Anwendung auf Aktionsprogramme

68. Somit ist zu prüfen, ob die Vorgaben eines Aktionsprogramms gemäß Art. 5 der Nitratrichtlinie die Genehmigung von Projekten zur Intensivtierhaltung nach Anhang I Nr. 17 oder Anhang II Nr. 1 Buchst. e der UVP-Richtlinie oder die Genehmigung von Projekten zur Verwendung von Ödland oder naturnahen Flächen zu intensiver Landwirtschaftsnutzung nach Anhang II Nr. 1 Buchst. b beeinflussen können.

69. Belgien lehnt dies ab, da der Inhalt der Aktionsprogramme durch die Nitratrichtlinie bestimmt werde. Dieser Einwand könnte durchgreifen, wenn die Nitratrichtlinie den Mitgliedstaaten keinen Spielraum bei der Gestaltung von Aktionsprogrammen geben würde. In diesem Fall würde das Aktionsprogramm nur den Rahmen vermitteln, den die Nitratrichtlinie setzt. Eine Umweltprüfung kann die Umsetzung derartiger zwingender Richtlinienvorgaben nicht mehr beeinflussen, sondern sie müsste der Verabschiedung der Richtlinie vorausgehen.

70. Wie jedoch die Kommission betont, lässt die Nitratrichtlinie den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume, etwa bei der Festlegung von Düngeverboten während bestimmter Zeiträume. Die Umweltprüfung kann dazu beitragen, diese Spielräume optimal zu nutzen, indem sie die Information über die Umweltauswirkungen verschiedener Alternativen verbessert.

71. Darüber hinaus reicht es nicht in jedem Fall aus, wenn die Mitgliedstaaten die Aktionsprogramme auf die spezifischen Vorgaben der Nitratrichtlinie beschränken. Vielmehr müssen sie nach Art. 5 Abs. 5 dieser Richtlinie die zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen treffen, die sie für erforderlich halten, wenn von Anfang an oder anhand der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme deutlich wird, dass die Maßnahmen nach der Nitratrichtlinie nicht ausreichen, um die Gewässerverschmutzung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen zu verringern und weiterer Verschmutzung vorzubeugen. Die Umweltprüfung kann die Notwendigkeit derartiger Maßnahmen aufzeigen.

72. Schließlich steht es den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Aktionsprogramme nach Art. 176 EGV (jetzt Art. 193 AEUV) frei, verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

73. Die Anforderungen der Nitratrichtlinie an ein Aktionsprogramm schließen es daher nicht aus, dass Letzteres einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten setzt.

74. Die Wallonische Region trägt vor, dass nach dem anwendbaren innerstaatlichen Recht die Ausbringung von Düngemitteln nicht Gegenstand der Genehmigung von Projekten der Intensivtierhaltung sei. Es handele sich um unterschiedliche Verwaltungsverfahren, die nicht voneinander abhängig seien. Daher könne das Aktionsprogramm die Projekte der Intensivtierhaltung nicht beeinflussen.

75. Dieses Argument überzeugt mich nicht.

76. Ein Aktionsprogramm soll verhindern, dass die Landwirtschaft mehr Stickstoffdünger einsetzt, als die Pflanzen verbrauchen, da Stickstoffüberschuss die Gewässer verunreinigt. Es regelt daher primär die Ausbringungen von stickstoffhaltigen Düngemitteln, insbesondere die zulässigen Mengen sowie die Zeiträume und die Art und Weise der Ausbringung. Zugleich verlangen Aktionsprogramme allerdings, dass landwirtschaftliche Betriebe über ausreichende geeignete Lagerkapazitäten für den Dung verfügen, der anfällt, während seine Ausbringung auf den Feldern untersagt ist.

77. Für die Genehmigung der Verwendung von Ödland oder naturnahen Flächen zu intensiver Landwirtschaftsnutzung nach Anhang II Nr. 1 Buchst. b der UVP-Richtlinie setzen Aktionsprogramme bereits nach der Nitratrichtlinie einen Rahmen hinsichtlich der Betriebsbedingungen. Dieser ergibt sich unmittelbar aus den Regeln über die Anwendung von Stickstoffdünger, die bei der Nutzung dieser Flächen beachtet werden müssen.

78. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass zumindest die Regelungen über Lagerkapazitäten auch nach den in der Wallonischen Region geltenden Bestimmungen die Genehmigung von Vorhaben der Intensivtierhaltung beeinflussen werden. Denn diese Anlagen müssen ausreichende Lagerkapazitäten vorsehen. Letztlich kommt es darauf allerdings nicht an.

79. Es ergibt sich nämlich bereits aus Bestimmungen des Unionsrechts, dass Aktionsprogramme einen Rahmen für die Genehmigung der genannten Projekte setzen. Bereits die UVP-Richtlinie bewirkt ein Mindestmaß der Beeinflussung, noch weiter gehende Bindungen folgen für einen Teil der betroffenen Projekttypen aus der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung [24] (im Folgenden: IVU-Richtlinie).

80. Nach Art. 8 der UVP-Richtlinie sind im Genehmigungsverfahren von Projekten, die eine Prüfung ihrer Umweltauswirkungen erfordern, alle Ergebnisse dieser Prüfung zu berücksichtigen. Eine Prüfungspflicht besteht jedenfalls bei Projekten nach Anhang I, in diesem Fall bei Anlagen der Intensivtierhaltung nach Nr. 17. Und im Rahmen dieser Prüfung eines Projekts sind nicht nur die unmittelbaren Wirkungen der geplanten Arbeiten selbst in Rechnung zu stellen, sondern auch die Auswirkungen auf die Umwelt, die durch die Benutzung und den Betrieb der aus diesen Arbeiten hervorgegangenen Anlagen hervorgerufen werden können. [25] Dies schließt insbesondere die Auswirkungen auf die Gewässerqualität ein, die von Anlagen der Intensivtierhaltung ausgehen. [26] Folglich muss bei der Genehmigung von Anlagen der Intensivtierhaltung auch berücksichtigt werden, ob die anfallenden Ausscheidungen angemessen gelagert und beseitigt werden können.

81. Im Rahmen dieser Berücksichtigung bewirkt der durch das Aktionsprogramm gesetzte Rahmen zumindest, dass ein Betrieb der Anlage in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Programms möglich sein muss. Zugleich kann aber die Genehmigung kaum aus Gründen der Verunreinigung von Gewässern mit Nitrat aus der Landwirtschaft versagt werden, wenn das Projekt den Bestimmungen des Programms genügt. Bestimmte — nach der Zielsetzung des Aktionsprogramms umweltschädliche — Alternativen

24 — ABl. L 257, S. 26, maßgeblich ist die durch die Verordnung (EG) Nr. 166/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregisters und zur Änderung der Richtlinien 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates, ABl. L 33, S. 1, geänderte Fassung. Die Richtlinie 96/61 wurde mittlerweile durch die Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (kodifizierte Fassung), ABl. L 24, S. 8, ersetzt.

25 — Siehe die in Fn. 12 zitierten Urteile Abraham u. a., Randnr. 43, sowie Ecologistas en Acción-CODA, Randnr. 39.

26 — Vgl. das Urteil vom 8. September 2005, Kommission/Spanien (C-121/03, Slg. 2005, I-7569, Randnr. 88).

werden somit ausgeschlossen und andere — die Gewässer möglicherweise stärker schützende — müssen nicht untersucht und in Erwägung gezogen werden. Konkret betrifft dies nicht nur die Betriebsbedingungen, sondern kann auch Auswirkungen auf den Standort haben. Anlagen der Intensivtierhaltung sollten nur an Standorten genehmigt werden, wo ausreichende Flächen zur Ausbringung von tierischen Ausscheidungen zur Verfügung stehen.

82. Die rahmensetzende Wirkung der Aktionsprogramme für bestimmte Anlagen der Intensivtierhaltung wird durch eine andere Richtlinie, die IVU-Richtlinie, sogar noch verstärkt. Diese Richtlinie betrifft die gleichen Anlagentypen wie Anhang I Nr. 17 der UVP-Richtlinie, doch sind die Schwellenwerte etwas niedriger (siehe Anhang I Nr. 6.6 der IVU-Richtlinie), so dass mehr Anlagen erfasst werden. Die Genehmigung solcher Anlagen muss nach Art. 9 Abs. 1 und Art. 3 Buchst. a und b der IVU-Richtlinie gewährleisten, dass die Anlage so betrieben wird, dass alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen getroffen und keine erheblichen Umweltverschmutzungen verursacht werden. Die Ausbringung der anfallenden tierischen Ausscheidungen ist dem Betrieb dieser Anlagen zuzurechnen. Das Aktionsprogramm ist in diesem Rahmen folglich nicht nur zu berücksichtigen, sondern zwingend zu beachten.

83. Somit setzen Aktionsprogramme einen Rahmen für die Genehmigung von Anlagen zur Intensivtierhaltung nach Anhang I Nr. 6.6 der IVU-Richtlinie, die entweder unter Anhang I Nr. 17 oder Anhang II Nr. 1 Buchst. e der UVP-Richtlinie fallen.

84. Daher ist auf die erste Frage zu antworten, dass Aktionsprogramme nach Art. 5 der Nitratrichtlinie gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden müssen.

C — *Zur zweiten Frage*

85. Da bereits nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie eine Umweltprüfung von Aktionsprogrammen geboten ist, ist es für das Ausgangsverfahren nicht mehr erheblich, ob zusätzlich eine Prüfungspflicht nach Buchst. b besteht. [27] Ich werde die zweite Frage daher nur hilfsweise beantworten.

27 — In der Praxis wird allerdings auch bei einer Prüfung nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie zu beachten sein, ob die Maßnahme Schutzgebiete berührt, da an Auswirkungen auf diese Gebiete möglicherweise andere Maßstäbe anzulegen sind. Die Art der Prüfung ist allerdings nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

86. Mit dieser Frage möchte der Staatsrat erfahren, ob eine Umweltprüfung von Aktionsprogrammen wegen ihrer Auswirkungen auf Schutzgebiete im Sinne der Habitatrichtlinie oder der Vogelschutzrichtlinie notwendig ist.

87. Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie sieht vor, dass eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorgenommen wird, bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Schutzgebiete eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 der Habitatrichtlinie für erforderlich erachtet wird. Nach diesen Bestimmungen erfordern Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen.

88. Aktionsprogramme nach Art. 5 der Nitratrichtlinie stehen weder unmittelbar mit der Verwaltung von Schutzgebieten nach der Habitatrichtlinie oder Vogelschutzrichtlinie in Verbindung noch sind sie hierfür nötig. Eine Verträglichkeitsprüfung ist daher geboten, wenn ein Aktionsprogramm einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten Schutzgebiete erheblich beeinträchtigen könnte.

89. Insoweit ist zu prüfen, ob die Wahrscheinlichkeit oder die Gefahr besteht, dass die fragliche Maßnahme das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigt. [28] Unter Berücksichtigung insbesondere des Vorsorgeprinzips liegt eine solche Gefahr dann vor, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass der betreffende Plan oder das betreffende Projekt das fragliche Gebiet erheblich beeinträchtigt. [29]

90. Bezogen auf Planungsmaßnahmen verlangt Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie daher eine Prüfung, wenn sie die Genehmigung von Projekten erheblich beeinflussen können, die ihrerseits die betroffenen Schutzgebiete erheblich beeinträchtigen können. [30] Pläne sind allerdings von bloßen Vorüberlegungen der Verwaltung abzugrenzen und sie müssen ein solches Maß an Präzision aufweisen, dass eine Verträglichkeitsprüfung erforderlich ist. [31]

91. Typischerweise dürfte eine Prüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie Pläne oder Programme betreffen, die konkrete Projekte mit Bezug zu

28 — Urteile Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (zitiert in Fn. 18, Randnr. 43), vom 20. Oktober 2005, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-6/04, Slg. 2005, I-9017, Randnr. 54), und vom 4. Oktober 2007, Kommission/Italien (C-179/06, Slg. 2007, I-8131, Randnr. 34).

29 — Urteile Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (zitiert in Fn. 18, Randnr. 44), Kommission/Vereinigtes Königreich (zitiert in Fn. 28, Randnr. 54), und Kommission/Irland (zitiert in Fn. 18, Randnr. 254).

30 — Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich (zitiert in Fn. 28, Randnr. 55).

31 — Urteil Kommission/Italien (zitiert in Fn. 28, Randnr. 41).

bestimmten Schutzgebieten einschließen, z. B. die Planung eines Korridors für den Bau einer Straße, der ein Schutzgebiet berührt.

92. Aus der Nitratrichtlinie ergibt sich dagegen nicht, dass ein Aktionsprogramm nach Art. 5 zwangsläufig die Genehmigung von Projekten beeinflusst, die Schutzgebiete erheblich beeinträchtigen können. Ob ein Projekt mit dem Aktionsprogramm vereinbar ist, besagt nämlich noch nichts darüber, ob es zulässig ist, wenn es Auswirkungen auf ein Schutzgebiet haben kann. Maßgeblich dafür ist die Habitatrichtlinie.

93. Auch die Habitatrichtlinie lässt nicht erkennen, dass Aktionsprogramme für die Genehmigung von Projekten im Zusammenhang mit Schutzgebieten von Bedeutung sind. Art. 6 Abs. 3 Satz 2 und Art. 6 Abs. 4 enthalten vielmehr eigenständige Maßstäbe für die Genehmigung von Plänen und Projekten, die mit den Zielen der Aktionsprogramme nicht unmittelbar verbunden sind.

94. Nach Art. 6 Abs. 3 Satz 2 der Habitatrichtlinie können die zuständigen nationalen Behörden ein Projekt nur dann genehmigen, wenn sie Gewissheit darüber erlangt haben, dass es sich nicht nachteilig auf das betroffene Schutzgebiet als solches auswirkt. Dies ist dann der Fall, wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es keine solchen Auswirkungen gibt. [32] Der Maßstab dafür sind die Erhaltungsziele des Gebiets. [33]

95. Können solche nachteiligen Auswirkungen nicht ausgeschlossen werden, so ist eine Genehmigung gemäß Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie möglich, wenn eine Alternativlösung nicht vorhanden ist, dieses Projekt aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses durchgeführt werden muss und sofern der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. [34] Aktionsprogramme nach Art. 5 der Nitratrichtlinie spielen dabei keine Rolle.

96. Trotzdem ist nicht auszuschließen, dass Aktionsprogramme zu einer erheblichen Beeinträchtigung von Schutzgebieten beitragen können.

97. Erstens kann ein Mitgliedstaat über die Anforderungen der Nitratrichtlinie hinaus Maßnahmen in Aktionsprogramme

32 — Urteil Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (zitiert in Fn. 18, Randnr. 59).

33 — Vgl. Urteil Kommission/Irland (zitiert in Fn. 18, Randnr. 259).

34 — Urteil Kommission/Irland (zitiert in Fn. 18, Randnr. 260).

aufnehmen, die darauf abzielen, die Genehmigung von Projekten im Zusammenhang mit Schutzgebieten zu beeinflussen.

98. Zweitens können die Erhaltungsziele eines Gebiets ausdrücklich oder implizit eine Verknüpfung mit dem Aktionsprogramm herstellen, z. B., wenn die Eutrophierung von Gewässern vermieden werden soll. Ein anwendbares Aktionsprogramm könnte als ausreichend angesehen werden, um diesem Ziel zu genügen. Ob eine solche Verknüpfung besteht, kann nur durch eine Prüfung der Erhaltungsziele der von dem Aktionsprogramm betroffenen Schutzgebiete festgestellt werden.

99. Und *drittens* können andere Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts die Beeinflussung von Genehmigungen im Sinne von Art. 6 und 7 der Habitatrichtlinie durch ein Aktionsprogramm bewirken. Eine solche Verknüpfung kann zwar den Anforderungen der Habitatrichtlinie an die Genehmigung von Projekten widersprechen, doch ist nicht auszuschließen, dass Einzelne sich trotzdem auf entsprechende Bestimmungen berufen können.

100. Ob ein Aktionsprogramm, die Erhaltungsziele von Schutzgebieten oder andere Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts Aktionsprogrammen eine derartige Wirkung beimessen, müssen ggf. die zuständigen innerstaatlichen Gerichte prüfen.

101. Wenn der Gerichtshof zur zweiten Frage Stellung nimmt, so sollte er daher antworten, dass ein Aktionsprogramm nach Art. 5 der Nitratrichtlinie gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden muss, wenn es aufgrund seiner eigenen Regelungen, wegen der Erhaltungsziele von Schutzgebieten oder nach anderen Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts zu einer erheblichen Beeinträchtigung von Schutzgebieten beitragen kann.

D — *Zur dritten Frage*

102. Die dritte Frage betrifft die Verpflichtung zur Umweltprüfung von Plänen und Programmen nach Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie. Nach dieser Bestimmung befinden die Mitgliedstaaten 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.

103. Es handelt sich bei dieser Bestimmung um einen Auffangtatbestand, auf den es nicht ankommt, wenn bereits eine Prüfungspflicht besteht. Das ist hier der Fall.

104. Käme der Gerichtshof jedoch zu dem Ergebnis, dass ein Aktionsprogramm zwar einen Rahmen für Projekte setzt, aber keines der betroffenen Projekte in Anhang I oder II der UVP-Richtlinie genannt wird, und keine Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie nötig ist, so müsste er prüfen, ob das Aktionsprogramm erhebliche Umweltauswirkungen haben kann.

105. Belgien bestreitet, dass das Aktionsprogramm der Wallonischen Region erhebliche Umweltauswirkungen haben könnte. Es solle die Verschmutzung der Gewässer vermindern und diene daher der Verbesserung der Umwelt.

106. Ich habe bereits die Auffassung vertreten, dass ausschließlich günstige Umweltauswirkungen eines Vorhabens grundsätzlich nicht erheblich im Sinne der UVP-Richtlinie sind. Die Ziele der Richtlinie — insbesondere das angestrebte hohe Umweltschutzniveau — verlangen nicht, eine Prüfung nur deshalb vorzunehmen, weil ein Vorhaben den Zustand der Umwelt erheblich verbessern kann. [35] Der Gerichtshof hat diese Position jedoch abgelehnt. [36] Im Rahmen der SUP-Richtlinie spricht sogar noch mehr dafür, auch positive Umweltauswirkungen als erheblich anzusehen. Denn die Umweltprüfung soll — wie Inter-Environnement Wallonie hervorheben — ausdrücklich auch die positiven Umweltauswirkungen umfassen (Anhang I Buchst. f Fn. 1).

107. Letztlich kann diese Frage vorliegend offenbleiben, da Aktionsprogramme erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben können. Sie mögen zwar eine Verbesserung der Umwelt anstreben, doch haben sie nicht zwangsläufig nur günstige Auswirkungen auf die Umwelt. Sie legen fest, inwieweit eine Tätigkeit zulässig ist, die nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben kann: die Verwendung von Stickstoffdünger in der Landwirtschaft. Fehlerhafte Aktionsprogramme könnten daher erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben.

108. Somit können Aktionsprogramme nach Art. 5 der Nitratrichtlinie erhebliche Umweltauswirkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie haben.

35 — Schlussanträge vom 30. April 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Slg. 2008, I-6097, Nr. 50). Möglicherweise ist auch das in diesem Punkt unklare Urteil vom 6. November 2008, Kommission/Deutschland (C-247/06, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 50, Leitsätze abgedruckt in Slg. 2008, I-150*), so zu verstehen.

36 — Urteil Ecologistas en Acción-CODA (zitiert in Fn. 12, Randnr. 41).

V — Ergebnis

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

Aktionsprogramme nach Art. 5 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen müssen gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme einer Umweltprüfung unterzogen werden.