SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CLAUS GULMANN
vom 3. Mai 1994 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat dem Gerichtshof Fragen nach der Auslegung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten [1] zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2. Die grundlegende Bestimmung der Richtlinie ist Artikel 2, wonach im einzelnen festgelegte bauliche Anlagen und andere Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, „vor der Erteilung der Genehmigung" der Projekte „einer Prüfung in bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden". Kurz gesagt muß eine Prüfung vorgenommen werden, die im folgenden als Umweltverträglichkeitsprüfung bezeichnet wird. U. a. ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung beim Bau von Autobahnen und Schnellstraßen erforderlich.

Die Mitgliedstaaten müssen nach Artikel 12 „die erforderlichen Maßnahmen [treffen], um dieser Richtlinie innerhalb von drei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen". Diese Frist lief am 3. Juli 1988 ab.

3. In dem Rechtsstreit geht es um die Planfeststellung für zwei Abschnitte einer Schnellstraße.

Die Planfeststellungsbeschlüsse wurden *nach* dem Ablauf der Frist für die Durchführung der Richtlinie bekanntgemacht, *ohne* daß eine Prüfung der Umweltverträglichkeit der Projekte gemäß der Richtlinie stattgefunden hatte.

Die Planfeststellungsbehörden nahmen unter Hinweis auf eine Übergangsbestimmung in dem deutschen Gesetz über die Umsetzung der Richtlinie keine Umweltverträglichkeitsprüfung vor. Nach dieser Bestimmung ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung nur für Vorhaben durchzuführen, die bei Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht öffentlich bekanntgemacht worden waren.

* Originalsprache: Dänisch.
1 — ABl. 1985, L 175, S. 40.

Die Kläger des Ausgangsverfahrens machen u. a. geltend, daß eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich gewesen wäre, da die Planfeststellungsbeschlüsse bezüglich der Projekte nach dem Ablauf der Frist für die Durchführung der Richtlinie getroffen worden seien.

Das vorlegende Gericht hat Bedenken, ob die Übergangsbestimmung in Einklang mit der Richtlinie steht, und hat, um hierüber entscheiden zu können, einige Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

4. In dieser Rechtssache geht es um eine grundsätzliche, praktisch wichtige Frage, die nicht ganz einfach zu beantworten ist.

Es steht außer Frage, daß die Bestimmungen der Richtlinie spätestens zum 3. Juli 1988 durchzuführen waren, d. h. daß die Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt die Pflicht zur Prüfung der Umweltverträglichkeit der von der Richtlinie erfaßten Projekte eingeführt haben mußten.

Dagegen ist zweifelhaft, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung für jedes Projekt vorzunehmen ist, das bei Ablauf der Durchführungsfrist noch nicht genehmigt war, oder ob eine solche Prüfung nicht für Projekte erforderlich ist, bei denen das Genehmigungsverfahren bei Ablauf der Durchführungsfrist bereits eingeleitet war.

5. Die Frage ist von erheblicher Bedeutung, da die Genehmigungsverfahren für die von der Richtlinie umfaßten Projekte sehr lange dauern können und die Umweltverträglichkeitsprüfungen, die für die Projektträger und die beteiligten Behörden umfassende Pflichten mit sich bringen, in der Regel ebenfalls zeitraubend sind.

Brauchen nur diejenigen Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen zu werden, mit denen nach Ablauf der Durchführungsfrist begonnen worden ist, entfällt die Umweltverträglichkeitsprüfung vermutlich bei einer größeren Anzahl von Projekten.

Ist jedes Projekt, das bei Ablauf der Durchführungsfrist noch nicht genehmigt war, einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen, wird diese Prüfung vermutlich in sehr vielen Fällen zu einer erheblichen Verzögerung bei der Durchführung der Projekte mit den daraus sich ergebenden ernsten Folgen für die Projektträger und die mit der Durchführung der Projekte zu verwirklichenden Ziele führen.

6. Die praktische Bedeutung der Frage und die Unsicherheit hinsichtlich ihrer richtigen Beantwortung spiegelt sich in der Zahl der

beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen und der unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich der richtigen Auslegung der Richtlinie wider.

Der Bund Naturschutz in Bayern e. V. sowie eine Reihe der privaten Kläger des Ausgangsverfahrens, die niederländische Regierung und die Kommission machen geltend, daß nach der Richtlinie alle Projekte, die bei Ablauf der Durchführungsfrist noch nicht genehmigt waren, einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind, während der Freistaat Bayern, die Stadt Vilsbiburg, die Bundesregierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs der Auffassung sind, daß die Richtlinie nicht in diesem Sinne auszulegen sei.

Zur Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bestimmter Projekte (nachstehend: Richtlinie)

7. Die Richtlinie wurde vom Rat am 27. Juni 1985 auf der Grundlage der Artikel 100 und 235 EWG-Vertrag erlassen. Zweck der Richtlinie ist nach deren Begründungserwägungen, eine Umweltpolitik zu fördern, durch die Umweltbelastungen vermieden statt nachträglich in ihren Auswirkungen bekämpft werden. Deshalb sollen bei allen technischen Planungs-und Entscheidungsprozessen die Auswirkungen auf die Umwelt so früh wie möglich berücksichtigt werden.

8. Die Richtlinie hat folgende Hauptstruktur:

— Die grundlegende materiellrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten besteht nach Artikel 2 darin, daß Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, vor der Erteilung ihrer Genehmigung einer Prüfung in bezug auf ihre Auswirkungen zu unterziehen sind.

— Nach Artikel 3 identifiziert, beschreibt und bewertet die Umweltverträglichkeitsprüfung in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen des betreffenden Projekts auf eine lange Reihe von Faktoren, nämlich Mensch, Fauna und Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, die Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren sowie die Sachgüter und das kulturelle Erbe.

— Welche Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind, ist in Artikel 4 in Verbindung mit den Anhängen I und II festgelegt; dabei handelt es sich teils um Projekte, die stets einer Prüfung zu unterziehen sind (u. a. Autobahnen und Schnellstraßen), teils um Projekte, bei denen die Entscheidung, ob eine Prüfung vorzunehmen ist, den Mitgliedstaaten überlassen ist.

— Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist auf der Grundlage verschiedener Angaben vorzunehmen:

In erster Linie auf der Grundlage der Angaben des Projektträgers, dessen Pflichten in dieser Hinsicht in Artikel 5 festgelegt sind, woraus sich ergibt, daß es den nationalen Behörden überlassen ist, die näheren Einzelheiten bezüglich der Angaben (Inhalt, Form und Zeitpunkt) zu bestimmen [2], woraus sich aber auch ergibt, daß der Projektträger in jedem Fall zu einer Reihe ausdrücklich aufgezählter Angaben verpflichtet ist.

In zweiter Linie ist die Umweltverträglichkeit nach Artikel 6 auf der Grundlage von Informationen zu prüfen, die bei den zuständigen Umweltbehörden und von der betroffenen Öffentlichkeit gemäß den von den Mitgliedstaaten festgelegten Vorschriften über die Anhörung eingeholt worden sind [3].

— Nach Artikel 8 sind die auf diese Weise eingeholten Angaben „im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigen".

Zur Durchführung der Richtlinie in Deutschland

9. Der Bundestag verabschiedete am 12. Februar 1990 ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. Das Gesetz trat am 1. August 1990 in Kraft.

Das Durchführungsgesetz enthält in Artikel 1 das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). § 22 UVPG enthält die oben genannte Übergangsregelung,

2 — Artikel 5 Absätze 1 und 2 haben folgenden Wortlaut:
„(1) Bei Projekten, die nach Artikel 4 einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen werden müssen, ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß der Projektträger die in Anhang III genannten Angaben in geeigneter Form vorlegt, soweit
a) die Mitgliedstaaten der Auffassung sind, daß die Angaben in einem bestimmten Stadium des Genehmigungsverfahrens und in Anbetracht der besonderen Merkmale eines spezifischen Projekts oder einer bestimmten Art von Projekten und der möglicherweise beeinträchtigten Umwelt von Bedeutung sind;
b) die Mitgliedstaaten der Auffassung sind, daß von dem Projektträger u. a. unter Berücksichtigung des Kenntnisstandes und der Prüfungsmethoden billigerweise verlangt werden kann, daß er die Angaben zusammenstellt.
(2) Die vom Projektträger gemäß Absatz 1 vorzulegenden Angaben umfassen mindestens folgendes:
— eine Beschreibung des Projekts nach Standort, Art und Umfang;
— eine Beschreibung der Maßnahmen, mit denen bedeutende nachteilige Auswirkungen vermieden, eingeschränkt und soweit möglich ausgeglichen werden sollen;
— die notwendigen Angaben zur Feststellung und Beurteilung der Hauptwirkungen, die das Projekt voraussichtlich für die Umwelt haben wird;
— eine nichttechnische Zusammenfassung der unter dem ersten, zweiten und dritten Gedankenstrich genannten Angaben."

3 — Artikel 6 Absätze 1 und 2 lautet folgendermaßen:
„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Behörden, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von dem Projekt berührt sein könnten, die Möglichkeit haben, ihre Stellungnahme zu dem Antrag auf Genehmigung abzugeben. Zu diesem Zweck bestimmen die Mitgliedstaaten allgemein oder von Fall zu Fall bei der Einreichung von Anträgen auf Genehmigung die Behörden, die anzuhören sind...
(2) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge,
— daß der Öffentlichkeit jeder Genehmigungsantrag sowie die nach Artikel 5 eingeholten Informationen zugänglich gemacht werden;
— daß der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben wird, sich vor Durchführung des Projekts dazu zu äußern."

wonach bereits begonnene Verfahren nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu Ende zu führen sind, wenn das Vorhaben bei Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht öffentlich bekanntgemacht worden ist [4].

Das Durchführungsgesetz enthält darüber hinaus in den Artikeln 2 bis 12 Bestimmungen über die Änderung einiger Spezialgesetze, u. a. Artikel 7 über die Änderung der §§ 16 und 17 des Bundesfernstraßengesetzes. Aufgrund dieser Änderung ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen, bevor der Verkehrsminister die Trassenführung der Fernstraßen festlegt und bevor einzelne Fernstraßenvorhaben genehmigt werden.

Zum Sachverhalt des Ausgangsverfahrens

10. Die Autobahndirektion Südbayern stellte bei der Regierung von Niederbayern im September 1988 einen Antrag — der im November 1989 noch einmal überarbeitet wurde — auf Genehmigung zweier Projekte für neue Schnellstraßen, nämlich einer 6,9 km langen Straße zwischen Geisenhausen und Haarbach und einer etwa 3 km langen Straße zwischen der Bundesstraße 15 und der Bundesstraße 388 bei Haarbach/Wolferding (der sogenannten Vilstal-Spange).

Die beiden Straßen sollen die Stadt Vilsbiburg vom Durchgangsverkehr der Bundesstraße 299 entlasten. Das erstgenannte Vorhaben ist außerdem ein Teilstück einer geplanten etwa 130 km langen neuen vierspurigen Schnellstraße zwischen Rosenheim und Regensburg, der „B 15 neu". Diese soll räumlich getrennt von der bestehenden B 15 als weitere Nord-Süd-Verbindung dem weiträumigen Verkehr dienen. Die Planung der B 15 neu begann bereits Anfang der 70er Jahre. In den Jahren 1977 und 1978 ergingen die erforderlichen Beschlüsse hinsichtlich der Planung und Trassenführung für die Strecke Landshut-Rosenheim, die die hier streitigen Abschnitte umfaßt. 1985 führte der Bundestag die Verkehrsverbindung in der Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz auf und stellte damit für den Bau der B 15 neu zwischen Rosenheim und Regensburg einen verkehrsmäßigen Bedarf fest.

Der Abschnitt zwischen Geisenhausen und Haarbach ist die erste Teilstrecke der B 15 neu, die gebaut werden soll.

4 — § 22 Absatz 1 UVPG hat folgenden Wortlaut: „Übergangsvorschrift (1) Bereits begonnene Verfahren sind nach den Vorschriften dieses Gesetzes und den auf dieses Gesetz gestützten Rechts-und Verwaltungsvorschriften zu Ende zu führen, wenn das Vorhaben bei Inkrafttreten dieses Gesetzes oder im Zeitpunkt der erstmaligen Anwendbarkeit dieses Gesetzes auf Vorhaben nach den Nummern 1 und 2 der Anlage zu § 3 noch nicht öffentlich bekanntgemacht worden ist; dies gilt auch, wenn in einem Verfahren über einen Vorbescheid oder eine erste Teilgenehmigung oder entsprechende erste Teilzulassung entschieden werden soll. Ist in einem Verfahren über eine weitere Teilgenehmigung oder entsprechende Teilzulassung unter Einbeziehung der Öffentlichkeit zu entscheiden, gilt diese Regelung mit der Maßgabe, daß die Prüfung der Umweltverträglichkeit im nachfolgenden Verfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen zu beschränken ist."

Die beiden Projekte wurden, nachdem die Autobahndirektion Südbayern ihre Planfeststellungsanträge eingereicht hatte, öffentlich bekanntgemacht.

Mit Planfeststellungsbeschlüssen vom 16. Dezember 1991 genehmigte die Regierung von Niederbayern die beiden Projekte.

In diesen Beschlüssen führte die Regierung von Niederbayern aus, daß eine Umweltverträglichkeitsprüfung in den vorliegenden Fällen nach § 22 UVPG, der bereits öffentlich bekanntgemachte Vorhaben betreffe, nicht erforderlich gewesen sei.

11. Somit steht fest, daß keine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen wurde und daß es sich um Projekte handelt,

— bei denen die Genehmigungsverfahren *nach* Ablauf der Frist für die Durchführung der Richtlinie eingeleitet wurden und

— bei denen die Genehmigungen *nach* dem Inkrafttreten des deutschen Durchführungsgesetzes, aber unter Umständen bekanntgemacht wurden, die nach der Übergangsregelung des UVP-Gesetzes eine Umweltverträglichkeitsprüfung hinsichtlich der Projekte entbehrlich machten.

Zu dem Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof

12. Bei den Klägern handelt es sich ganz überwiegend um Landwirte, die ihren Grund und Boden veräußern müssen, wenn die Vorhaben durchgeführt werden. Die übrigen Kläger wenden sich gegen die vom künftigen Straßenverkehr ausgehenden Immissionen u. a.

Die Kläger erstreben wie gesagt die Aufhebung der beiden Planfeststellungsbeschlüsse u. a. deshalb, weil diesen keine Umweltverträglichkeitsprüfung vorangegangen ist.

13. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat Bedenken, ob die Übergangsbestimmung des § 22 UVPG in Einklang mit der UVP-Richtlinie steht, und geht davon aus, daß die Planfeststellungsbeschlüsse rechtswidrig sind, wenn § 22 gegen die Richtlinie verstößt. Um über den Antrag der Kläger des Ausgangsverfahrens entscheiden zu kön-

nen, hat das Gericht dem Gerichtshof drei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Mit der ersten Frage möchte es wissen, ob die Richtlinie die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, mit Ablauf der Durchführungsfrist alle nicht genehmigten Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen, oder ob die Mitgliedstaaten die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auf die Projekte begrenzen können, bei denen das Genehmigungsverfahren nach Ablauf der Durchführungsfrist eingeleitet worden ist.

Mit der zweiten Frage möchte das Gericht wissen, ob die Mitgliedstaaten — wenn die Richtlinie die Möglichkeit eröffnet, für Projekte, bei denen das Genehmigungsverfahren eingeleitet worden ist, keine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen — als Stichtag für die Einleitung des Genehmigungsverfahrens einen späteren Zeitpunkt als den des Ablaufs der Frist für die Durchführung der Richtlinie wählen können.

Die dritte Frage, die nur für den Fall gestellt worden ist, daß die zweite Frage bejaht wird, betrifft den Projektbegriff bei Straßen (ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung für die gesamte geplante Straßenverbindung oder nur für die Streckenabschnitte vorzunehmen ist, deren Genehmigung beantragt worden ist).

14. Der Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits zeigt, daß in erster Linie die zweite der drei Fragen für die Entscheidung dieses Rechtsstreits maßgebend ist. Es steht wie gesagt fest, daß es im Ausgangsverfahren um Projekte geht, deren Genehmigung erst nach dem Ablauf der Frist für die Durchführung der Richtlinie beantragt wurden und die einer Umweltverträglichkeitsprüfung hätte unterzogen werden müssen, wenn sie nicht unter die Übergangsregelung des UVP-Gesetzes gefallen wären.

15. Somit wäre vertretbar, wenn der Gerichtshof seine Antwort auf diese Frage beschränken würde, da die erste Frage strenggenommen im vorliegenden Zusammenhang nur hypothetisch ist.

Es läßt sich jedoch nicht bestreiten, daß es an sich sinnvoll ist, auch die erste Frage zu beantworten. Ist sie dahin zu beantworten, daß alle Projekte, die bei Ablauf der Durchführungsfrist noch nicht genehmigt sind, einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind, erübrigt sich die Antwort auf die zweite Frage. Hinzu kommt, daß die erste Frage jedenfalls ein praktisch wichtiges Problem aufwirft, auf das zumindest die britische Regierung in ihren Erklärungen hingewiesen hat.

Zur ersten Frage

16. Die erste Vorabentscheidungsfrage lautet folgendermaßen:

Ist Artikel 12 der Richtlinie dahin auszulegen, daß

a) die Mitgliedstaaten verpflichtet gewesen sind, bis zum 3. Juli 1988 die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit alle nach diesem Zeitpunkt erstmals genehmigten öffentlichen Projekte, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, deren Anforderungen entsprechen,

oder

b) die Mitgliedstaaten bis zum 3. Juli 1988 zwar die erforderlichen Maßnahmen zu treffen hatten, nicht aber gehindert gewesen sind, für bereits eingeleitete Genehmigungsverfahren Übergangsregelungen zu schaffen?

17. Nach Artikel 12 treffen „die Mitgliedstaaten ... die erforderlichen Maßnahmen, um dieser Richtlinie innerhalb von drei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen".

Die unbedingte Pflicht der Mitgliedstaaten zur Einhaltung der in der Richtlinie festgesetzten Durchführungsfristen ist vom Gerichtshof stets betont worden, der dabei u. a. festgestellt hat, daß innerstaatliche Durchführungsmaßnahmen nicht zu einer Verlängerung der Frist zur Durchführung der Richtlinie führen dürfen [5].

Führen die Mitgliedstaaten die Richtlinie nicht rechtzeitig durch Erlaß der erforderlichen innerstaatlichen Maßnahmen durch, verstoßen sie gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag.

18. Die vorliegende Frage betrifft nicht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur rechtzeitigen Durchführung, sondern vielmehr den Inhalt „der erforderlichen Maßnahmen", die die Mitgliedstaaten treffen müssen.

5 — Urteil vom 17. November 1992 in der Rechtssache C-157/91 (Kommission/Holland, Slg. 1992, I-5899).

Diese Frage läßt sich nicht aufgrund einer Auslegung des Artikels 12 beantworten, sondern hängt von einer Auslegung der übrigen Bestimmungen der Richtlinie ab.

19. Trotz der klaren praktischen Bedeutung der Frage wird in der Richtlinie nicht ausdrücklich dazu Stellung genommen, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung für alle noch nicht genehmigten Projekte oder nur für Projekte vorzunehmen ist, bei denen das Genehmigungsverfahren noch nicht eingeleitet worden ist.

20. Eine Antwort auf diese Frage muß daher in den materiellrechtlichen Bestimmungen der Richtlinie über den Inhalt der Verpflichtung zur Umweltverträglichkeitsprüfung unter Berücksichtigung des Zwecks der Richtlinie gefunden werden.

21. Insoweit liegt als Ausgangspunkt Artikel 2 der Richtlinie am nächsten, wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, „damit vor der Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe und ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Prüfung in bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden".

22. Die Kommission, die niederländische Regierung und die Kläger des Ausgangsverfahrens, die Erklärungen abgegeben haben, machen geltend, daß die Richtlinie — mangels einer ausdrücklichen Übergangsregelung — nur dahin ausgelegt werden könne, daß die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Projekte gelten müsse, die zum Zeitpunkt des Ablaufs der Durchführungsfrist noch nicht genehmigt worden seien.

23. Es sei ausdrücklich vorgeschrieben, daß jedes Projekt *vor* der Erteilung der Genehmigung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sei; der Zweck der Richtlinie verlange ebenfalls, daß die Verpflichtung auf alle Projekte ausgedehnt werde, die zum Zeitpunkt des Ablaufs der Durchführungsfrist noch nicht genehmigt seien. Außerdem sei die dreijährige Durchführungsfrist, die länger als die im Umweltbereich normalerweise festgesetzten Fristen sei, hinreichend lang gewesen für die fristgerechte Lösung eventueller Übergangsprobleme der Mitgliedstaaten. Aus anderen Umweltrichtlinien ergebe sich, daß der Rat den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Übergangsprobleme zu lösen, ausdrücklich einräume, wenn sich dies als notwendig erweise.

24. Ich möchte sogleich feststellen, daß diese Argumente nicht so stark sind, daß sie mich von der Richtigkeit dieser Auslegung der Richtlinie überzeugen. Dies beruht in erster Linie nicht darauf, daß bestimmte Argumente weniger stichhaltig sind, sondern vor allem darauf, daß erhebliche praktische Gründe und Gründe der Rechtssicherheit —

betrachtet man den Charakter der Verpflichtung — gegen diese Auslegung sprechen.

25. Ganz abgesehen davon, daß es mehr als zweifelhaft ist, ob die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sein können, innerhalb der Durchführungsfrist die Übergangsprobleme zu lösen, die die Durchführung der Richtlinie im Verhältnis zu Privatpersonen mit sich bringen mag, ist doch fraglich, ob die Behauptung, daß die dreijährige Durchführungsfrist für die Lösung eventueller Übergangsprobleme hinreichend lang sei, zutrifft.

26. Diese Frage erhebt sich aufgrund des Berichts der Kommission über die Durchführung der UVP-Richtlinie, den die Kommission nach Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie ausarbeiten und dem Rat und dem Europäischen Parlament übermitteln sollte [6]. Der Bericht, der vom November 1992 datiert, hebt hervor, daß es sich um eine Rahmenrichtlinie handele, und verweist auf die vielen Einzelfragen, deren Lösung nach der Richtlinie den Mitgliedstaaten überlassen sei. Das breite Anwendungsgebiet der Richtlinie habe zur Folge, daß zahlreiche verschiedene Regierungsstellen, Behörden und Genehmigungsverfahren von ihr betroffen seien. In dem Bericht wird u. a. folgendes festgestellt:

„Die anfänglichen vorbereitenden Studien für den Vorschlag für eine UVP-Richtlinie wurden 1975/76 durchgeführt; die Richtlinie wurde als Vorschlag der Kommission 1980 förmlich angenommen. Sie wurde jedoch erst 1985 vom Ministerrat endgültig verabschiedet. Damit war der Anpassungsprozeß jedoch noch nicht beendet, sondern die Annahme der Einzelheiten ihrer Umsetzung in einzelstaatliches Recht und — was weit wichtiger war — ihre befriedigende Durchführung in der Praxis nahmen damit erst ihren Anfang. Beide Aspekte erforderten bestimmte Fristen angesichts der Art und Tragweite der für die Richtlinie notwendigen Änderungen, und dem ist bei der Bewertung der seit 1985 erzielten Fortschritte Rechnung zu tragen. Während die Rahmenfunktion der Richtlinie in dieser Hinsicht die Durchführung erleichterte, indem den Mitgliedstaaten größere Flexibilität bei der Anpassung ihrer bestehenden Verfahren eingeräumt wurde, hat ihr breiter Anwendungsbereich wahrscheinlich unvermeidlich einige Ungewißheit hinsichtlich der genauen Auslegung ihrer elementaren Bewertungsgrundsätze und Verfahren zur Folge. Auch dem ist bei der Beurteilung der erzielten Fortschritte Rechnung zu tragen." [7]

27. Wie sich im übrigen aus dem Bericht ergibt, verursachte die Durchführung der Richtlinie jedenfalls in den meisten Mitglied-

6 — Kom(93) 28.

7 — Bericht, 2.1.

staaten große Schwierigkeiten. In dem Bericht heißt es dazu:

Das zeigt, „daß einige Maßnahmen in der Übergangszeit (1985-88) ergriffen wurden ..., die meisten davon jedoch erst in der Zeit nach Juli 1988, insbesondere in den Jahren 1990/91. Wie sich noch herausstellen wird, war der Grad der formellen Übereinstimmung mit der UVP-Richtlinie nach Ablauf der Übergangszeit in den meisten Mitgliedstaaten sehr beschränkt.

Trotz bedeutender Fortschritte von Mitte 1988 bis Mitte 1991 ist die formelle Durchführung im Juli 1991 noch nicht abgeschlossen. ...[zeigt sich], daß sich eine größere Anzahl zusätzlicher Rechtsmaßnahmen zu diesem Zeitpunkt noch in der Ausarbeitungs- und Genehmigungsphase befanden. Außerdem bestehen Meinungsverschiedenheiten ... darüber, inwieweit sich die Richtlinie durch eine Kombination bereits erlassener und vorgeschlagener Maßnahmen formell durchführen läßt.

...

Die Fälle einer unbefriedigenden Durchführung sechs Jahre nach Annahme der Richtlinie geben natürlich zu ernsthaften Bedenken Anlaß." [8]

8 — Bericht, 3.2.

28. Aufgrund dessen scheint es wenig überzeugend, wenn die Kommission die dreijährige Durchführungsfrist als Argument dafür anführt, daß die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für jedes noch nicht genehmigte Projekt gelte — auch wenn das Genehmigungsverfahren bereits lange Zeit vorher eingeleitet worden sei —, da die Mitgliedstaaten die Durchführungsfrist zur Lösung eventueller Übergangsprobleme bei solchen Projekten hätten benutzen können.

29. Dem Umkehrschluß, den die Kommission aus ausdrücklichen Übergangsbestimmungen in anderen Richtlinien zieht, kommt ebenfalls kein größeres Gewicht zu. Es handelt sich in den betreffenden Richtlinien nämlich um Bestimmungen, die unter näher festgelegten Voraussetzungen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, die Umsetzung der Anforderungen der Richtlinien an die Wasser-und Luftqualität u. a. aufzuschieben. Die UVP-Richtlinie stellt andere Erfordernisse auf. Wie bereits gesagt, geht es in der vorliegenden Rechtssache nicht darum, ob die Mitgliedstaaten die Umsetzung des Erfordernisses einer Umweltverträglichkeitsprüfung aufschieben durften, sondern, inwieweit dieses Erfordernis für Projekte galt, die sich bei Ablauf der Frist für die Durchführung der Richtlinie im Genehmigungsverfahren befanden.

30. Die UVP-Richtlinie soll gewährleisten, daß das Genehmigungsverfahren bezüglich der Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, durch ein weiteres Verfahren ergänzt wird,

das im Bericht der Kommission als *Umweltbewertungsverfahren* [9] bezeichnet wird.

31. In den Begründungserwägungen der Richtlinie wird hervorgehoben, daß das Umweltbewertungsverfahren im Stadium der Projektplanung so früh wie möglich einzuleiten ist; aus der Richtlinie ergibt sich klar, daß die Umweltverträglichkeitsprüfung ein *Verfahren* ist, daß *parallel zum* Planfeststellungsverfahren und als *dessen integrierter Bestandteil* durchzuführen ist. Dies ist zweifellos ein zentraler Punkt bei einer ordnungsgemäßen Durchführung des von der Richtlinie angestrebten Zieles.

Dies wird auch in dem Bericht der Kommission hervorgehoben und dort ausgezeichnet in einem Schema (Abbildung 2.1.) veranschaulicht, das ein Diagramm des UVP-Prozesses im Zusammenhang mit der Projektbeurteilung, Genehmigungserteilung und Durchführung enthält. Das Diagramm habe ich in den Anhang dieser Schlußanträge aufgenommen. Es zeigt u. a., daß eine Umweltverträglichkeitsprüfung dem Projektträger ganz erhebliche Verpflichtungen auferlegt und daß es zur Verwirklichung des Ziels der Richtlinie wichtig ist, daß der Projektträger das Umweltbewertungsverfahren einleitet, noch bevor er die Genehmigung des Projektes beantragt.

9 — Die Kommission verweist darauf in ihrem Bericht, wo der Ausdruck Umweltverträglichkeitsprüfung zur Beschreibung des Umweltbewertungsverfahrens insgesamt benutzt wird (Bericht, Fußnote 1).

32. In diesem Zusammenhang ist vielleicht auch hervorzuheben, daß Artikel 8 der Richtlinie nur bestimmt, daß die Umweltverträglichkeitsprüfung „*im Rahmen des Genehmigungsverfahrens* zu berücksichtigen" ist (Hervorhebung von mir). Somit überläßt die Richtlinie den Mitgliedstaaten die Entscheidung, wie und in welchem Stadium des Genehmigungsverfahrens die Umweltverträglichkeitsprüfung stattfinden soll [10].

33. Aufgrund dessen halte ich es für verkehrt, die Richtlinie dahin auszulegen, daß die Verpflichtung zur Durchführung des *Umweltbewertungsverfahrens* für *alle Genehmigungsverfahren* gelten soll, die zu einem bestimmten Zeitpunkt, nämlich dem 3. Juli 1988, noch nicht endgültig abgeschlossen gewesen sind.

34. Eine solche Auslegung würde zu willkürlichen Ergebnissen und vor allem zu Ergebnissen führen, die die Durchführung von Projekten, die im öffentlichen Interesse liegen, entscheidend verzögern könnten, was sowohl für die Projektträger als auch für die Allgemeinheit große Nachteile zur Folge hätte.

35. Bei dieser Auslegung müßte das Umweltbewertungsverfahren gegebenenfalls in vollem Umfang auch für Projekte durchgeführt werden, bei denen vielleicht bloß noch die förmliche Genehmigung aussteht und die ein langes, gründliches und kompli-

10 — Bericht der Kommission, 2.2., drittletzter Absatz.

ziertes Genehmigungsverfahren (bei dem vermutlich bereits weitgehend Umweltaspekte berücksichtigt worden sind) durchlaufen haben.

36. Bei dieser Auslegung bestände nach den vorliegenden Informationen die Gefahr, daß der Bau von Anlagen, die im Interesse der Allgemeinheit liegen, z. B. Anlagen für die Endlagerung radioaktiver Abfälle oder Abfallbeseitigungsanlagen zur Verbrennung, zur chemischen Behandlung oder zur Endlagerung von giftigem und gefährlichem Abfall [11], sich um mehrere Jahre verzögert. Es bedarf keines näheren Nachweises, daß solche Verzögerungen beim Bau von Anlagen, deren Planung abgeschlossen ist, erhebliche Verluste für private und öffentliche Projektträger und gegebenenfalls für die Allgemeinheit mit sich bringen würden.

37. Meines Erachtens ist dem Freistaat Bayern, der Bundesregierung und der Regierung des Vereinigten Königreichs zuzustimmen, daß eine solche Auslegung zu Ergebnissen führen würde, die mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit, darunter dem Vertrauensschutz und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, schwerlich vereinbar wären.

38. Zwar hätten diese Grundsätze nicht unbedingt zur *Ungültigkeit einer ausdrücklichen Bestimmung* der Richtlinie führen müssen, nach der alle Projekte, die am 3. Juli 1988 nicht genehmigt waren, einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind. Die Grundsätze können aber ohne weiteres als wichtiges Argument für eine *Auslegung* der Richtlinie herangezogen werden, wonach die Mitgliedstaaten von einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Projekte absehen können, bei denen das Genehmigungsverfahren vor dem 3. Juli 1988 eingeleitet worden ist.

39. Dagegen läßt sich nicht als überzeugendes Argument anführen, daß eine solche Auslegung gegen den Grundsatz der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts verstoßen würde. Mit dieser Auslegung wird festgelegt, welche Mindestverpflichtungen alle Mitgliedstaaten erfüllen müssen. Nach Artikel 13 der Richtlinie sind die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran gehindert, strengere Regeln festzusetzen. Folglich sind die Mitgliedstaaten nicht gehindert gewesen, das Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung für die Projektträger und Behörden vor dem 3. Juli 1988 umzusetzen (selbst wenn es nach den vorstehenden Angaben zweifelhaft erscheinen mag, ob viele von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, um die Umwelt so früh wie möglich zu schützen).

40. Somit spricht viel für und wenig dagegen, die UVP-Richtlinie dahin auszulegen, daß die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet waren, die von der Richtlinie umfaßten Projekte, die am 3. Juli 1988 nicht genehmigt waren, einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterwerfen, sondern diese Verpflichtung auf Projekte begrenzen konnten, bei denen noch kein Genehmigungsverfahren eingeleitet war.

11 — Vgl. UVP-Richtlinie, Anhang I.

41. Wie wir sehen werden, gilt bei dieser Auslegung die Einleitung des Genehmigungsverfahrens als maßgeblicher Zeitpunkt. In der Vorlagefrage wird denn auch die Einleitung als eine der beiden möglichen maßgeblichen Zeitpunkte genannt. Zu diesem Zeitpunkt gelangt das Projekt zur Kenntnis der Behörden, und zu diesem Zeitpunkt erlaubt es die Richtlinie den Behörden, dem Projektträger u. a. die inhaltlichen Anforderungen an seine Angaben mitzuteilen.

Ein Nachteil dieser Auslegung ist, daß sie einen Begriff — „Einleitung" des Genehmigungsverfahrens — verwendet, der vermutlich in einzelnen Fällen schwer zu handhaben ist.

Zwar wird normalerweise das Genehmigungsverfahren durch den Antrag des Projektträgers auf Genehmigung seines Projekts eingeleitet. Es läßt sich jedoch nicht völlig ausschließen, daß vor allem bei öffentlichen Projektträgern zweifelhaft sein kann, wann ein solcher Antrag eingereicht worden ist, und wohl auch, ob diese Projektträger überhaupt einen förmlichen Antrag einreichen (vgl. hierzu die Definition des Projektträgers in Artikel 1 der Richtlinie: „Person, die die Genehmigung für ein privates Projekt beantragt, oder die Behörde, die ein Projekt betreiben will.").

42. Es lassen sich wohl auch solche Fälle nicht ausschließen, in denen ein Projekt so erheblich geändert worden ist oder das Genehmigungsverfahren für das Projekt so lange hinausgeschoben worden ist, daß, um die Beachtung der Richtlinie zu gewährleisten, richtigerweise festgestellt werden müßte, daß ein neues Genehmigungsverfahren mit der entsprechenden Verpflichtung der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung einzuleiten ist.

43. In der vorliegenden Rechtssache besteht kein Anlaß, auf die Lösung dieser Probleme näher einzugehen. Eine Begriffserläuterung muß gegebenenfalls späteren Rechtssachen vorbehalten bleiben.

Zur zweiten Frage

44. Die zweite Vorlagefrage lautet folgendermaßen:

Wenn Frage 1. im Sinne von b) zu beantworten ist:

Ist Artikel 12 der Richtlinie dahin auszulegen, daß

a) maßgeblicher Stichtag für Übergangsregelungen der 3. Juli 1988 zu sein hat

oder

b) die Mitgliedstaaten bei Übergangsregelungen auf das spätere Inkrafttreten ihrer nationalen Umsetzungsmaßnahmen abstellen dürfen?

45. Die Antwort auf die erste Vorlagefrage macht eine Stellungnahme zur zweiten Vorlagefrage erforderlich.

46. Für eine Antwort auf diese Frage ist von den Voraussetzungen auszugehen, die für die Beantwortung der ersten Frage gelten.

Daraus folgt,

— daß die Mitgliedstaaten nach Artikel 12 der Richtlinie die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen spätestens am 3. Juli 1988 getroffen haben mußten,

— daß der Durchführungspflicht nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes unbedingt nachzukommen ist

und

— daß die Verpflichtung zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Projekte gilt, bei denen nach Ablauf der Durchführungsfrist ein Antrag auf Genehmigung eingereicht oder auf andere Weise das Genehmigungsverfahren eingeleitet worden ist.

Nichts in der Richtlinie läßt sich dafür anführen, daß die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Richtlinien *eine Ausnahme von der Verpflichtung zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung* machen können, sofern es um Projekte geht, bei denen das Genehmigungsverfahren *nach* Ablauf der Durchführungsfrist eingeleitet worden ist.

47. Es ist unerheblich, ob es sich um Projekte handelt, bei denen wie bei den vorlie-

genden das Planungsverfahren so weit fortgeschritten ist, daß die erforderlichen Beschlüsse hinsichtlich der Verkehrserfordernisse, der übergeordneten Raumordnung und Landesplanung sowie der Linienführung ergangen sind. Wie oben ausgeführt, muß der Stichtag unter Berücksichtigung von Zweck und Inhalt der Richtlinie zwangsläufig der Zeitpunkt sein, zu dem das Genehmigungsverfahren für das betreffende Projekt eingeleitet worden ist.

48. Es ist richtig, daß die Übergangsbestimmung in dem UVP-Gesetz, wie die Bundesregierung und der Freistaat Bayern hervorgehoben haben, sich auf dieselben Gesichtspunkte gründet, auf die sich die im Rahmen der ersten Frage vorgeschlagene Auslegung der Richtlinie stützt, nämlich die Interessen der Projektträger und die Ziele der Öffentlichkeit, die mit der Verwirklichung der Projekte verbunden sind.

Zweifellos kann die verspätete Durchführung der Richtlinie durch die deutschen Behörden ernste Probleme verursachen, doch führt dies weder zur Rechtfertigung noch zur Rechtmäßigkeit einer Übergangsregelung, die die Pflicht zur Durchführung der Richtlinie spätestens zum 3. Juli 1988 und damit zur Durchführung des Gebots einer Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Projekte, für die Genehmigungsverfahren nach dem genannten Zeitpunkt eingeleitet worden sind, nicht beachtet hat.

Die Übergangsregelung des UVP-Gesetzes verstößt gegen die Richtlinie, soweit sie bei Projekten, für die das Genehmigungsverfahren nach dem 3. Juli 1988 eingeleitet worden ist, eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung macht.

49. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Rechtssache ist nicht zuletzt der Hinweis angebracht, daß Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeiten einräumt, in Ausnahmefällen unter bestimmten Voraussetzungen „ein einzelnes Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen dieser Richtlinie aus[zu]nehmen“ [12].

50. Diese Bestimmung, die sicherlich nicht als Argument dafür angeführt werden kann, daß eine Übergangsbestimmung wie die vorliegende rechtmäßig ist oder daß die Verpflichtung zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung für jedes am 3. Juli 1988 noch nicht genehmigte Projekt gilt, macht deutlich, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber sich darüber im klaren war, daß es Fälle geben kann, in denen so schwerwiegende Gründe vorliegen, daß es notwendig und vertretbar ist, von der in der Richtlinie vorgeschriebenen Umweltverträglichkeits-

12 — Artikel 2 Absatz 3 bestimmt:
Die Mitgliedstaaten können in Ausnahmefällen ein einzelnes Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen dieser Richtlinie ausnehmen.
In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten
a) prüfen, ob eine andere Form der Prüfung angemessen ist und ob die so gewonnenen Informationen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden sollen;
b) der Öffentlichkeit die Informationen betreffend diese Ausnahme zur Verfügung stellen und sie über die Gründe für die Gewährung der Ausnahme unterrichten;
c) die Kommission vor Erteilung der Genehmigung über die Gründe für die Gewährung dieser Ausnahme unterrichten und ihr die Informationen übermitteln, die sie gegebenenfalls ihren eigenen Staatsangehörigen zur Verfügung stellen.
Die Kommission übermittelt den anderen Mitgliedstaaten unverzüglich die ihr zugegangenen Unterlagen.
Die Kommission erstattet dem Rat jährlich über die Anwendung dieses Absatzes Bericht.

prüfung abzusehen. Die Befreiungsmöglichkeit gilt für alle Projekte und ist somit nicht auf Projekte begrenzt, bei denen sich wegen des Übergangs besondere Probleme ergeben. Es ist nur naheliegend, daß für die Anwendung der Bestimmung im Zusammenhang mit den letztgenannten Problemen besondere Veranlassung bestehen kann. Es scheint mir somit auf der Hand zu liegen, daß die Bestimmung gegebenenfalls zur Lösung der ernsten Probleme angewendet werden kann, die eine Verzögerung des Baus der Umgehungsstraße um Vilsbiburg verursacht und die der Bürgermeister von Vilsbiburg vor dem Gerichtshof nachdrücklich und überzeugend dargestellt hat.

Zur unmittelbaren Wirkung der Richtlinie

51. Der Freistaat Bayern, die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Bundesregierung machen geltend, daß die Richtlinie keine unmittelbare Wirkung habe, da ihre Bestimmungen nicht unbedingt und hinreichend genau erschienen; die Kläger des Ausgangsverfahrens könnten sich deshalb nicht vor dem nationalen Gericht auf diese Richtlinie berufen.

52. Die in der vorliegenden Rechtssache zum Ausdruck kommenden unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich der unmittelbaren Wirkung der Richtlinie zeigen, daß die Frage nicht ganz einfach zu beantworten ist.

53. Die Kommission und die niederländische Regierung weisen darauf hin, daß die Richtlinie einen hinreichend genauen und unbedingten Kern von Bestimmungen enthalte. Die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung komme klar in Artikel 2 zum Ausdruck, der Inhalt der Umweltverträglichkeitsprüfung sei hinreichend genau in Artikel 3 festgelegt, der Inhalt der Angaben, zu denen der Projektträger in jedem Fall verpflichtet sei, ergebe sich aus Artikel 5 Absatz 2, und die Pflicht der Genehmigungsbehörde, die Umweltverträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen, sei in Artikel 8 niedergelegt.

54. Möglicherweise ist der Kommission und der niederländischen Regierung darin zuzustimmen, daß der Gerichtshof gegebenenfalls entscheiden könnte, daß die Verpflichtung zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung aufgrund der Richtlinie in einem Rechtsstreit vor einem innerstaatlichen Gericht geltend gemacht werden kann, in dem der einzelne die Feststellung begehrt, daß eine Genehmigungsbehörde ihre Verpflichtung zur Prüfung der Umweltverträglichkeit von Projekten nicht beachtet hat, deren Träger die öffentliche Hand ist. Aufgrund hinreichend genauer und unbedingter Bestimmungen in der Richtlinie läßt sich die Feststellung treffen, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist und welchen Inhalt sie haben muß. Auf dieser Grundlage läßt sich entscheiden, ob der betreffende Mitgliedstaat dieser Verpflichtung entsprochen hat.

55. Bedenkt man, welcher Antrag auf die Richtlinie gestützt wird, dann stellt es in der vorliegenden Rechtssache kaum ein entscheidendes Argument gegen die unmittelbare Wirkung dar, daß die Richtlinie — wie der

Freistaat Bayern, die Bundesregierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs zu Recht ausgeführt haben — die Festlegung der einzelnen Bestimmungen zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in vielen wichtigen Punkten den Mitgliedstaaten überlassen hat. Als Beispiel für diese Bestimmungen läßt sich anführen, daß den Mitgliedstaaten nach Artikel 2 Absatz 2 die Entscheidung überlassen ist, ob die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der bestehenden Verfahren oder im Rahmen von Verfahren, die eingeführt worden sind, um den Zielen dieser Richtlinie zu entsprechen, durchgeführt werden muß, daß die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 die erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, um sicherzustellen, daß der Projektträger die entsprechenden Angaben rechtzeitig vorlegt, und daß nach Artikel 6 die einzelnen Bestimmungen über die Anhörung der zuständigen Umweltbehörden und der betroffenen Öffentlichkeit festzulegen sind. Diese Umstände können selbstverständlich in einem anderen Zusammenhang von entscheidender Bedeutung sein, wenn der einzelne sich z. B. vor nationalen Gerichten auf die Richtlinie zur Begründung des Antrags beruft, daß die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden sei [13].

56. Es ist jedoch fraglich, ob der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache dazu Stellung nehmen muß, ob die Richtlinie unmittelbare Wirkung hat [14].

57. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat hierzu keine Frage vorgelegt. Er hat sich darauf beschränkt, den Gerichtshof um eine Auslegung der Richtlinie im Hinblick auf die Entscheidung zu ersuchen, ob die streitige Übergangsbestimmung in dem UVP-Gesetz gegen die Richtlinie verstößt.

Der Verwaltungsgerichtshof weist in seinem Vorlagebeschluß darauf hin, daß das UVP-Gesetz vor dem Abschluß der Planfeststellungsverfahren in Kraft getreten ist, und führt in diesem Zusammenhang aus:

„Sollte § 22 Absatz 1 Satz 1 UVPG gegen die Richtlinie verstoßen und deshalb ungültig sein, hätte dies nicht die Ungültigkeit des UVPG insgesamt zur Folge (Rechtsgedanke des § 139 BGB). Der Gesetzgeber wollte mit dem Gesetz vom 12. Februar 1990 ersichtlich seiner Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht nachkommen, und zwar unabhängig davon, ob die Richtlinie den Mitgliedstaaten (auch) die Möglichkeit zur Schaffung von Übergangsregelungen eröffnet; für einen entgegenstehenden gesetzgeberischen Willen fehlt jeglicher Anhaltspunkt." [15]

Der Verwaltungsgerichtshof stellt weiter fest:

— Erstens wäre beim Fehlen einer — gültigen — Übergangsregelung die Planfest-

13 — Wie vorstehend erwähnt, hat die Kommission in ihrem Bericht über die Durchführung der Richtlinie den Charakter der Richtlinie als Rahmenrichtlinie hervorgehoben und außerdem die wichtigen Punkte behandelt, in bezug auf die die Mitgliedstaaten die Richtlinie unbedingt ausfüllen müssen, um bei der konkreten Rechtsanwendung eine Umweltverträglichkeitsprüfung vollständig durchführen zu können.

14 — Diese Frage wird der Gerichtshof in gewissem Umfang in einem von der Kommission gegen Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren entscheiden müssen, in dem die Kommission geltend macht, daß Deutschland bestimmte Bestimmungen der Richtlinie bei der Genehmigung des Ausbaus eines Kraftwerks verletzt habe (Rechtssache C-431/92, Großkrotzenburg).

15 — Vorlagebeschluß, II, 2. d).

stellungsbehörde gemäß §§ 2 und 3 Absatz 1 UVPG in Verbindung mit Nr. 8 der Anlage (zu § 3) gehalten gewesen, die Umweltverträglichkeit beider Straßenprojekte bei der Planfeststellung zu prüfen (§ 17 Absatz 1 Satz 2 BFStrG n. F.);

58. Der Verwaltungsgerichtshof kann somit bereits aufgrund des deutschen Rechts entscheiden, welche Folgen die Feststellung hätte, daß die Übergangsregelung des UVP-Gesetzes gegen die Richtlinie verstößt. Er bedarf daher der Auslegung der Richtlinie durch den Gerichtshof nur, um entscheiden zu können, ob die Übergangsregelung gegen die Richtlinie verstößt.

— zweitens stehe fest, daß eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchgeführt worden sei (in dem Beschluß wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die tatsächlich vorgenommene Prüfung der Projektauswirkungen auf die Umwelt auch nach Ansicht des Beklagten den Anforderungen des UVP-Gesetzes an eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht genüge);

Nach meiner Meinung spricht im übrigen nichts in der Richtlinie oder im Gemeinschaftsrecht dagegen, daß der Verwaltungsgerichtshof der Feststellung, daß sich Richtlinie und die deutsche Übergangsregelung objektiv widersprechen, die erwähnte Rechtswirkung beilegt.

Insbesondere mag der Hinweis angebracht sein, daß nach der Richtlinie auch das Interesse des einzelnen daran, daß durch die Umweltverträglichkeitsprüfung Umweltbelastungen vorgebeugt wird, zu schützen ist, soweit jedenfalls feststeht, daß der einzelne von der Durchführung der Projekte unmittelbar betroffen ist (vgl. Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie).

— drittens könnten sich jedenfalls die Kläger, für die die Durchführung der Projekte zu einer Enteignung führe, nach deutschem Recht auf die unterlassene Umweltverträglichkeitsprüfung zur Begründung ihres Antrags berufen, daß die Planfeststellungen ohne eine vorherige Umweltverträglichkeitsprüfung rechtswidrig seien.

59. Aufgrund dessen sehe ich in der vorliegenden Rechtssache keine Veranlassung, zur unmittelbaren Wirkung der Richtlinie Stellung zu nehmen.

Zur dritten Frage

Der Verwaltungsgerichtshof begründet seine Frage wie folgt:

60. Die dritte Vorabentscheidungsfrage lautet:

— Eine der angefochtenen Planfeststellungen beziehe sich auf den 6,9 km langen Streckenabschnitt zwischen Geisenhausen und Haarbach, der nur ein Teilstück der vom Gesetzgeber vorgesehenen Straßenverbindung zwischen Regensburg und Rosenheim (die B 15 neu) sei.

Wenn Frage 2. im Sinne von b) zu beantworten ist:

Ist der Begriff des Projekts in Artikel 1, 3, 4, Anhang I Nr. 7 der Richtlinie bei seiner Anwendung auf Autobahnen und Schnellstraßen so zu verstehen, daß die Umweltverträglichkeit

— Die Richtlinie definiere in Artikel 1 Absatz 2 den Begriff „Projekt" [16], löse aber nicht das besondere Problem, das sich in Verbindung mit linienförmigen Projekten wie Straßen stelle, bei denen fraglich sei, ob das Projekt, dessen Auswirkungen auf die Umwelt zu prüfen seien, die Straßenverbindung in ihrer Gesamtlänge oder nur der konkret zu bauende Streckenabschnitt sei.

a) lediglich für den zur Genehmigung gestellten Abschnitt einer Straßenverbindung

oder

— Auf der Grundlage der Richtlinie ließen sich beide Alternativen vertreten; ebenso sei nicht auszuschließen, daß die Definition des Projektbegriffs dem einzelnen Mitgliedstaat überlassen sei.

b) über den räumlichen Bereich dieses Abschnitts hinaus für die Straßenverbindung insgesamt zu prüfen ist.

16 — Die Definition lautet folgendermaßen:
„Die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen" und „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen".

Unter Hinweis darauf stellt der Verwaltungsgerichtshof folgendes fest:

„Sofern die Richtlinie ... in dem Sinne auszulegen ist, daß die Mitgliedstaaten im Rahmen einer Übergangsregelung auch Teilstrecken einer Autobahn oder Schnellstraße von der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ausnehmen können, ist abschließend zu fragen, welche Folgerungen sich daraus für das Gesamtprojekt ergeben: Ist in einem solchen Falle das Gesamtprojekt von den Anforderungen der Richtlinie freigestellt oder ist das Gesamtprojekt bei folgenden Teilgenehmigungen den Anforderungen der Richtlinie wenigstens insoweit zu unterwerfen, als nicht bereits Genehmigungen für Teilstrecken entgegenstehen?"

61. Da die ausdrückliche Voraussetzung der Frage — nämlich daß es rechtmäßig ist, das fragliche „Teilprojekt" von der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auszunehmen — nicht erfüllt ist, besteht für den Gerichtshof keine Veranlassung, die Frage zu beantworten. Die Kommission hat denn auch darauf verzichtet, in ihren Erklärungen auf die Frage einzugehen.

62. Die Frage wird dagegen in den meisten anderen Erklärungen behandelt, in denen die praktische Bedeutung der Frage für die zukünftige Anwendung der Richtlinie auf Autobahnen und Schnellstraßen hervorgehoben wird.

63. Selbst wenn ich dem Gerichtshof vorschlagen muß, die Frage nicht zu beantworten, da deren Voraussetzung nicht erfüllt ist, halte ich es doch für angebracht, einige Bemerkungen zu den Problemen zu machen, die sie aufwirft.

64. Die Kläger des Ausgangsverfahrens, die Erklärungen eingereicht haben, vor allem der Bund Naturschutz in Bayern e. V., machen geltend, daß die Umweltverträglichkeit für die gesamte geplante Straßenverbindung zu prüfen sei. Dies sei notwendig, damit der Schutzzweck der Richtlinie in vollem Umfang verwirklicht werden könne. Der im Hinblick auf die Umwelt wichtigste Beschluß beim Bau von Straßen sei die Entscheidung über die Trassenführung. Die Planfeststellung längerer Straßenverbindungen wie der vorliegenden erfolge in Etappen — Bedarfsplanung, Raumordnung, Trassenführung —, wobei die Festlegung der allgemeinen Linienführung, auch wenn sie für die endgültige Bestimmung der Linienführung konkreter Teilstrekken nicht bindend sei, die Wahlmöglichkeiten des Projektträgers unweigerlich begrenze. Würde die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auf die konkret planfestgestellten Teilstrekken beschränkt, bestände die Gefahr, daß die praktische Bedeutung der Umweltverträglichkeitsprüfung erheblich eingeschränkt würde. Bereits durchgeführte Projekte von Teilstrecken längerer Straßenverbindungen — die für sich genommen vielleicht keine wesentlichen Umweltprobleme verursacht hätten — könnten dazu führen, daß später bei der Planfeststellung anderer Teilstrecken ernste Umweltprobleme, die sich aus den Umweltverträglichkeitsprüfungen für diese Strecken ergäben, aus praktischen Gründen nicht mehr hinreichend berücksichtigt werden könnten. Seien z. B. die Teilstrecken A

und C bereits gebaut, und seien diese durch die Teilstrecke B zu verbinden, seien die Möglichkeiten der Planfeststellungsbehörden, eine alternative Linienführung für die Teilstrecke B vorzuschreiben, durch die Planfeststellungen für den Bau der Teilstrekken A und C bereits erheblich begrenzt.

65. Für diese von den Klägern des Ausgangsverfahrens vertretene Auffassung sprechen somit gute Gründe.

66. Die beste Lösung ist vermutlich, daß die Umweltverträglichkeit sowohl bei Beschlüssen über die Linienführung der gesamten Straße als auch bei den konkreten Teilstrekkenprojekten geprüft wird. Dies ist denn auch die Lösung, für die sich der Bundestag bei der Durchführung der UVP-Richtline entschieden hat, indem er durch Änderungen des Fernstraßengesetzes wie gesagt die Verpflichtung eingeführt hat, die Umweltverträglichkeit sowohl in der einen als auch in der anderen Hinsicht zu prüfen.

67. Dies ist jedoch keine Lösung, zu der die Mitgliedstaaten nach der UVP-Richtlinie verpflichtet sind. Wie der Freistaat Bayern und die drei Regierungen, die Erklärungen eingereicht haben, ausgeführt haben, läßt sich die Richtlinie nicht dahin auslegen, daß der Umweltverträglichkeitsprüfung etwas anderes als das konkrete Projekt zu unterziehen ist, das der Projektträger den zuständigen Behörden zur Genehmigung der Bau- oder anderen Arbeiten vorlegt — auch wenn der konkrete Antrag nur einen Teil einer längeren Straßenverbindung betrifft, die, wie es normalerweise in der Praxis geschieht, in Etappen gebaut wird.

68. Ausgangspunkt der Richtlinie ist zweifelsohne, daß die Umweltverträglichkeit der Projekte zu prüfen ist, deren Genehmigung öffentliche oder private Projektträger beantragen (vgl. hierzu namentlich Artikel 1 Absatz 2, Artikel 2 Absätze 1 und 2, Artikel 5, Artikel 6 und Artikel 8 der Richtlinie, die alle einen Antrag auf Genehmigung eines Projekts voraussetzen).

69. Für dieses Ergebnis sprechen auch die Schwierigkeiten, die bei der Festlegung auftauchen können, was ein „Gesamtprojekt" ist, wenn dieser Begriff nicht mit einem „konkreten Projekt, für das ein Antrag gestellt worden ist", zusammenfällt. Außerdem könnte es Schwierigkeiten geben, die Umweltverträglichkeit von Projekten gemäß der Richtlinie zu prüfen, die noch nicht im einzelnen festgelegt sind. Es ist einleuchtend, daß die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht mittelbar dazu zwingen kann, von ihrer normalen Praxis abzuweichen, wonach längere Straßenverbindungen durch den zeitlich verschobenen Bau von Teilstrekken verwirklicht werden.

70. Es ist zweifellos richtig, wie vor allem die britische Regierung ausgeführt hat, daß das Ziel der Richtlinie nicht dadurch in Frage gestellt werden darf, daß Projekte, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind, so ausgestaltet werden, daß die Umweltverträglichkeitsprüfung ihren Sinn verliert. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, daß die Pflicht zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht dadurch umgangen wird, daß die Projekte, für die ein Antrag gestellt worden ist, zu eng oder sonst im Verhältnis zum Ziel der Richtlinie unzweckmäßig abgegrenzt werden.

71. Im vorliegenden Zusammenhang ist jedoch kaum die Frage wichtig, welche Projekte der Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind.

Wichtig ist, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang bei der Prüfung der Umweltverträglichkeit des konkreten Projekts dem Umstand Rechnung getragen werden muß, daß dieses Teil eines geplanten größeren Projekts ist, das später durchgeführt werden soll.

Gegenstand und Inhalt der Umweltverträglichkeitsprüfung ist unter Berücksichtigung des Zwecks der Richtlinie zu bestimmen, wonach in allen Planungs-und Entscheidungsprozessen so früh wie möglich ein Überblick über die Auswirkungen der Projekte auf die Umwelt und eine Ausgestaltung der Projekte in der Weise erreicht werden soll, daß ihre Auswirkungen auf die Umwelt möglichst gering bleiben. Dieser Zweck verlangt, daß bei der Umweltverträglichkeitsprüfung soweit, wie das praktisch möglich ist, auch aktuelle Pläne über den weiteren Ausbau des konkret vorliegenden Projekts zu berücksichtigen sind.

72. Die Prüfung der Umweltverträglichkeit eines Projekts, das den Bau des ersten Teils eines Kraftwerks betrifft, muß bei der Beurteilung der Zweckmäßigkeit des Standorts des Kraftwerks folglich auch z. B. die Pläne über die Vervierfachung der Kapazität des Kraftwerks mit einbeziehen.

Ebenso ist z. B. beim Bau von Teilabschnitten einer geplanten Straßenverbindung bei der Prüfung der Umweltverträglichkeit konkreter Projekte die Bedeutung der Teilstrekken für die Linienführung der übrigen geplanten Gesamtstraßenverbindung zu berücksichtigen.

73. Für eine nähere Abgrenzung des Umfangs dieser Pflicht besteht in der vorliegenden Sache weder Veranlassung noch eine Grundlage.

Schlußantrag

74. Aus diesen Gründen bin ich der Meinung, daß die Fragen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs wie folgt zu beantworten sind:

„Die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten ist dahin auszulegen, daß nationale Rechtsvorschriften, die Projekte, für die ein Genehmigungsverfahren nach dem 3. Juli 1988 eingeleitet worden ist, von dem Erfordernis der Prüfung ihrer Auswirkungen auf die Umwelt befreien, gegen die Richtlinie verstoßen."

Anhang zum Schlußantrag in der Rechtssache C-396/92

Abbildung 2.1 Vereinfachtes Fließdiagramm des UVP-Prozesses im Zusammenhang mit der Projektbeurteilung, Genehmigungserteilung und Durchführung

