SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN ELEANOR SHARPSTON vom 19. Mai 2011 [1]

1. Entscheidungen über Projekte, die möglicherweise Auswirkungen auf die Umwelt haben, können in einem Verwaltungsverfahren getroffen werden, bei dem die (unmittelbare) Öffentlichkeitsbeteiligung durch eine Umweltverträglichkeitsprüfung gewährleistet wird, oder in einem Gesetzgebungsverfahren, bei dem die (mittelbare) Beteiligung der Öffentlichkeit durch das sie vertretende zuständige Gesetzgebungsorgan sichergestellt ist.

2. In diesem Zusammenhang betrifft die vorliegende Reihe von Vorabentscheidungsersuchen des belgischen Conseil d'État die Auslegung der Unionsvorschriften über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Bezug auf Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten, insbesondere der Richtlinie 85/337/EWG [2] (im Folgenden: UVP-Richtlinie) in der durch die Richtlinie 2003/35/EG [3] geänderten Fassung.

3. Die UVP-Richtlinie findet keine Anwendung auf Projekte, die im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden. In den vorliegenden Fällen wurde eine Projektentscheidung in einem Verwaltungsverfahren erlassen und dann durch ein Dekret, das Gesetzeskraft hat, ratifiziert. Es stellt sich daher die Frage, ob ein solches Vorgehen in den Geltungsbereich der UVP-Richtlinie fällt.

Völkerrecht

4. Die Europäische Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und 19 weitere Staaten schlossen am 25. Juni 1998 das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden:

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40).

3 — 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 (ABl. L 156, S. 17).

Aarhus-Übereinkommen). Dieses Übereinkommen ist am 30. Oktober 2001 in Kraft getreten. Es wurde am 21. Januar 2003 von Belgien ratifiziert und durch den Beschluss 2005/370/EG des Rates [4] im Namen der Gemeinschaft genehmigt.

5. Art. 2 des Aarhus-Übereinkommens enthält eine Reihe von Begriffsbestimmungen. Der Begriff „Behörde" umfasst ausdrücklich keine „Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln".

6. Nach Art. 6 („Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten") muss im Wesentlichen gewährleistet sein, dass die von einer geplanten Tätigkeit betroffene Öffentlichkeit in allen maßgeblichen Stadien von Genehmigungsverfahren, die die in Anhang I speziell aufgeführten Tätigkeiten oder andere Tätigkeiten mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt betreffen, rechtzeitig und effektiv informiert und beteiligt wird. Zu den in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten gehört auch der „Bau von Eisenbahn-Fernverkehrsstrecken und Flugplätzen mit einer Start- und Landebahngrundlänge von 2 100 m und mehr".

7. Art. 9 („Zugang zu Gerichten") lautet wie folgt:

„(1) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass jede Person, die der Ansicht ist, dass ihr nach Artikel 4 gestellter Antrag auf Informationen nicht beachtet, fälschlicherweise ganz oder teilweise abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit dem genannten Artikel bearbeitet worden ist, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat.

Für den Fall, dass eine Vertragspartei eine derartige Überprüfung durch ein Gericht vorsieht, stellt sie sicher, dass die betreffende Person auch Zugang zu einem schnellen, gesetzlich festgelegten sowie gebührenfreien oder nicht kostenaufwendigen Überprüfungsverfahren durch eine Behörde oder Zugang zu einer Überprüfung durch eine unabhängige und unparteiische Stelle, die kein Gericht ist, hat.

Nach Absatz 1 getroffene endgültige Entscheidungen sind für die Behörde, die über die Informationen verfügt, verbindlich. Gründe werden in Schriftform dargelegt, zumindest dann, wenn der Zugang zu Informationen nach diesem Absatz abgelehnt wird.

(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

4 — Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 124, S. 1). Der Text des Aarhus-Übereinkommens findet sich ebd., S. 4 ff.

a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ

b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und — sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 — sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können.

Absatz 2 schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

(3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

(4) Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer. Entscheidungen nach diesem Artikel werden in Schriftform getroffen oder festgehalten.

Gerichtsentscheidungen und möglichst auch Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich.

(5) Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern, stellt jede Vertragspartei sicher, dass der Öffentlichkeit Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zur

Verfügung gestellt werden; ferner prüft jede Vertragspartei die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern."

Unionsrecht

8. Vor dem Beschluss 2005/370 wurde eine Reihe von Rechtsakten erlassen, um die Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens in das damalige Gemeinschaftsrecht einzubeziehen, darunter auch die durch die Richtlinie 2003/35 erfolgten Änderungen der UVP-Richtlinie.

UVP-Richtlinie

9. Mit der UVP-Richtlinie soll die Prüfung der Umweltauswirkungen, die bei der Verwirklichung bestimmter Projekte auftreten können, harmonisiert werden. Nach dem sechsten Erwägungsgrund „[sollte d]ie Genehmigung für öffentliche und private Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, … erst nach vorheriger Beurteilung der möglichen erheblichen Umweltauswirkungen dieser Projekte erteilt werden. Diese Beurteilung hat von Seiten des Projektträgers anhand sachgerechter Angaben zu erfolgen, die gegebenenfalls von den Behörden und der Öffentlichkeit ergänzt werden können, die möglicherweise von dem Projekt betroffen sind."

10. Nach Art. 1 Abs. 2 der UVP-Richtlinie sind:

— „Projekt": „die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen" oder „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen";

— „Projektträger": „Person, die die Genehmigung für ein privates Projekt beantragt, oder die Behörde, die ein Projekt betreiben will";

— „Genehmigung": „Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält";

— „Öffentlichkeit": „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen";

— „Betroffene Öffentlichkeit“: „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Artikel 2 Absatz 2[5] betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran …“.

11. Art. 1 Abs. 5 lautet: „Diese Richtlinie gilt nicht für Projekte, die im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, da die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele einschließlich des Ziels der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden.“

12. Gemäß Art. 4 Abs. 1 werden Projekte des Anhangs I der UVP-Richtlinie einer Prüfung gemäß deren Art. 5 bis 10 unterzogen.[6] Zu diesen Projekten gehört nach Anhang I Nr. 7 Buchst. a „Bau von Eisenbahn-Fernverkehrsstrecken und Flugplätzen mit einer Start- und Landebahngrundlänge von 2100 m und mehr“.[7]

13. Die Art. 5 bis 10 enthalten eine Reihe materiell-rechtlicher Vorschriften für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Im Einzelnen: In Art. 5 sind Erfordernisse hinsichtlich der von den Projektträgern vorzulegenden Angaben aufgeführt, Art. 6 enthält Regelungen, um sicherzustellen, dass die Umweltbehörden und die Öffentlichkeit jeweils rechtzeitig und effektiv informiert werden und die Möglichkeit zur Beteiligung erhalten, nach Art. 7 sind andere Mitgliedstaaten zu informieren und zu konsultieren, wenn ein Projekt erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in ihrem Hoheitsgebiet haben könnte, und Art. 8 lautet: „Die Ergebnisse der Anhörungen und die gemäß den Artikeln 5, 6 und 7 eingeholten Angaben sind beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen.“

14. Art. 10a, der im Wesentlichen Art. 9 Abs. 2, 4 und 5 des Aarhus-Übereinkommens entspricht, lautet wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die

a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ

b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert,

5 — Gemäß Art. 2 Abs. 2 haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen bestehender Verfahren durchzuführen oder neue Verfahren hierfür einzuführen.

6 — In Ausnahmefällen und unter engen Voraussetzungen können die Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 3 der UVP-Richtlinie von dieser Vorschrift abweichen. In den vorliegenden Fällen wird diese Ausnahmemöglichkeit nicht beansprucht.

7 — Offenbar ist unstreitig, dass die hier in Rede stehenden Projekte von Anhang I erfasst werden.

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

Die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a dieses Artikels. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b dieses Artikels verletzt werden können.

Dieser Artikel schließt die Möglichkeit eines vorausgehenden Überprüfungsverfahrens bei einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis einer Ausschöpfung der verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

Die betreffenden Verfahren werden fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer durchgeführt.

Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der Öffentlichkeit praktische Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zugänglich gemacht werden."

15. Wie sich insbesondere aus den Erwägungsgründen 6, 9, 11 und 12 der Richtlinie 2003/35 ergibt, mit der Art. 10a in die UVP-Richtlinie eingefügt wurde, dienen diese und andere Änderungen dazu, die UVP-Richtlinie in Einklang mit dem Aarhus-Übereinkommen zu bringen und vor allem die angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren sowie ein Recht auf gerichtliche Überprüfung aller Schritte dieser Verfahren zu gewährleisten.

Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

16. Der Conseil d'État ist das oberste Verwaltungsgericht Belgiens und für Entscheidungen über die Gültigkeit verwaltungsbehördlicher,

nicht jedoch gesetzgeberischer Maßnahmen zuständig. Die von diesem Gericht vorgelegten Fragen stellen sich im Rahmen von sechs Klageverfahren, die sich gegen eine Anzahl verwaltungsbehördlicher Baugenehmigungen richten, die zwischen September 2003 und September 2006 für Projekte zum Ausbau von Flughäfen in Belgien erteilt wurden.

17. Bei der Erteilung der Genehmigungen gingen die zuständigen Verwaltungsbehörden in bestimmten Verfahrensschritten vor. Diese Verfahrensschritte umfassten im Wesentlichen i) einen einleitenden Antrag eines Projektträgers, ii) einen Zeitraum zur Durchführung der Prüfung, iii) einen Zeitraum zur Durchführung einer Anhörung unter Leitung der Gemeinde, iv) die Erstellung mehrerer Gutachten und v) die Erteilung der Genehmigung.

18. Die Kläger sind jeweils Anwohner oder Verbände, die zwischen Januar 2004 und April 2006 Klage erhoben.

19. Am 17. Juli 2008 erließ das Parlament der Région wallonne (im Folgenden: wallonisches Parlament) das Décret wallon relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général (wallonisches Dekret über einige Genehmigungen, für die zwingende Gründe des Allgemeininteresses vorliegen, im Folgenden: Dekret vom 17. Juli 2008).

20. Die Bestimmungen des Dekrets vom 17. Juli 2008 sind in drei Abschnitte gegliedert. Erstens sind in Art. 1 eine Reihe von Arbeiten bezüglich der Flughäfen Lüttich-Bierset und Charleroi-Brüssel-Süd sowie bestimmter anderer Verkehrsanbindungen aufgezählt, für die das Vorliegen „zwingender Gründe des Allgemeininteresses" festgestellt wurde. Sodann sind in den Art. 2 bis 4 die Verfahren dargelegt, nach denen die wallonische Regierung für die von der Aufzählung erfassten Projekte eine städtebauliche Genehmigung gemäß den einschlägigen Raumordnungsgesetzen zu erteilen hat, die vom wallonischen Parlament zu ratifizieren ist. Schließlich erfolgt mit den Art. 5 bis 17 die Ratifizierung mehrerer bereits erteilter Genehmigungen; davon sind im vorliegenden Verfahren die Art. 6, 7, 9 und 14 relevant.

21. Art. 6 des Dekrets vom 17. Juli 2008 lautet:

„Die nachfolgende Genehmigung, für die zwingende Gründe des Allgemeininteresses erwiesen sind, wird ratifiziert:

— betreffend die Handlungen und Arbeiten zur Einrichtung der Infrastrukturen und Errichtung der Empfangsgebäude der regionalen Flughäfen, der Ministerialerlass vom 13. September 2006, durch den … eine städtebauliche Genehmigung für die Verlängerung der Start- und Landebahn des Flughafens Lüttich-Bierset erteilt worden ist." [8]

8 — Dies ist Gegenstand der Rechtssachen C-128/09 und C-129/09.

22. Entsprechende Formulierungen finden sich u. a. in:

— Art. 7 (städtebauliche Genehmigung für die Überbauung des Flusses Tintia und Änderung der Bodenkontur im nordöstlichen Teil des Flughafenbereichs Charleroi [9]),

— Art. 9 (Umweltgenehmigung zum Betrieb des Flughafens Charleroi-Brüssel-Süd [10]) und

— Art. 14 (Gesamtgenehmigung für Bau und Betrieb des dritten und vierten Gleises der Eisenbahnstrecke Brüssel–Charleroi [11]).

23. In den beim Conseil d'État anhängigen Verfahren macht der Beklagte geltend, dass das Dekret vom 17. Juli 2008 als gesetzgeberische Maßnahme, die an die Stelle der verwaltungsbehördlichen Genehmigungen getreten sei und nur vor der Cour constitutionnelle angefochten werden könne, entweder zur Beendigung der Zuständigkeit des Conseil d'État oder zum Verlust des Interesses der Kläger an der Nichtigerklärung der verwaltungsbehördlichen Genehmigung geführt habe. Die Kläger sind der Auffassung, dass der Erlass des Dekrets weder mit dem Aarhus-Übereinkommen noch mit der UVP-Richtlinie vereinbar und daher nicht zu berücksichtigen sei.

24. Unterdessen wurden auch Klagen bei der Cour constitutionnelle (in einigen Fällen von denselben Klägern der beim Conseil d'État anhängigen Verfahren) gegen die Gültigkeit des Dekrets vom 17. Juli 2008 selbst erhoben.

25. Unter diesen Umständen hat der Conseil d'État die bei ihm anhängigen Verfahren ausgesetzt und sowohl der Cour constitutionnelle als auch dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

26. Mit seinen Fragen an die Cour constitutionnelle möchte der Conseil d'État — zusammenfassend gesagt — klären, ob das wallonische Parlament berechtigt war, a) die verwaltungsbehördlichen Genehmigungen zu ratifizieren, ohne die Anträge in der Sache und das Verfahren auf seine Rechtmäßigkeit zu prüfen, und b) auf diese Weise eine umfassende gerichtliche Überprüfung dieser Genehmigungen durch den Conseil d'État auszuschließen, obwohl eine solche Überprüfung bereits vor Erlass des Dekrets vom 17. Juli 2008 beantragt worden war.

27. Die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen lauten wie folgt:

A. „Ist Art. 1 Abs. 5 der UVP-Richtlinie dahin auszulegen, dass er eine Regelung — wie das Dekret vom 17. Juli 2008 — von seinem Anwendungsbereich ausschließt, die sich darauf beschränkt, festzustellen, dass für die Gewährung der Städtebaugenehmigungen, der Umweltgenehmigungen und der Globalgenehmigungen,

9 — Dies ist Gegenstand der Rechtssache C-134/09.

10 — Dies ist Gegenstand der Rechtssache C-135/09.

11 — Dies ist Gegenstand der Rechtssachen C-130/09 und C-131/09.

die sich auf die in ihr aufgeführten Handlungen und Arbeiten beziehen, ‚zwingende Gründe des Allgemeininteresses erwiesen sind', und die Genehmigungen ‚ratifiziert', für die festgestellt wird, dass ‚zwingende Gründe des Allgemeininteresses erwiesen sind'?

B.1. Stehen die Art. 1, 5, 6, 7, 8 und 10a der UVP-Richtlinie in der geänderten Fassung einer rechtlichen Regelung entgegen, wonach das Recht, ein einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegendes Projekt durchzuführen, durch einen Gesetzgebungsakt erteilt wird, gegen den es kein Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle gibt, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit der Entscheidung anzufechten, die einen Rechtsanspruch auf Durchführung des Projekts begründet?

B.2. Ist Art. 9 des Aarhus-Übereinkommens dahin auszulegen, dass er den Mitgliedstaaten auferlegt, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle zu gewähren, damit die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen, für die Art. 6 gilt, hinsichtlich jeder materiell-rechtlichen oder verfahrensrechtlichen Frage sowohl der materiell-rechtlichen als auch der verfahrensrechtlichen Regelung der Genehmigung von Projekten, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen sind, angefochten werden kann?

B.3. Ist Art. 10a der UVP-Richtlinie im Hinblick auf das Aarhus-Übereinkommen dahin auszulegen, dass er den Mitgliedstaaten auferlegt, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle zu gewähren, damit die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen hinsichtlich jeder materiell-rechtlichen oder verfahrensrechtlichen Frage sowohl der materiell-rechtlichen als auch der verfahrensrechtlichen Regelung der Genehmigung von Projekten, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen sind, angefochten werden kann?" [12]

28. Schließlich hat der Conseil d'État beschlossen, nach Eingang der Antworten der Cour constitutionnelle und des Gerichtshofs auf seine Fragen einen ergänzenden Bericht

12 — Identische Fragen wurden dem Gerichtshof in drei weiteren Vorabentscheidungsverfahren zu den Art. 15 bis 17 des Dekrets vom 17. Juli 2008 unterbreitet, die der Gerichtshof verbunden und bis zum Urteil im vorliegenden Verfahren ausgesetzt hat (Rechtssachen Poumon Vert de la Hulpe u. a. [C-177/09, C-178/09 und C-179/09, ABl. 2009, C 180, S. 30 bis 32]).

zu erstellen, zu dem die Parteien abschließend Stellung nehmen können.

29. Die Cour constitutionnelle hat die unmittelbar bei ihr erhobenen Klagen sowie die ihr vom Conseil d'État vorgelegten Fragen geprüft und ihrerseits dem Gerichtshof mehrere Fragen betreffend die Auslegung des Aarhus-Übereinkommens und der UVP-Richtlinie vorgelegt. [13] Da jenes Vorabentscheidungsersuchen etwas über ein Jahr nach den Vorabentscheidungsersuchen im vorliegenden Verfahren einging und der Gegenstand der Fragen teilweise identisch ist, hat der Gerichtshof beschlossen, sich zunächst mit den vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen zu befassen.

30. Im vorliegenden Verfahren haben die Kläger der Rechtssachen C-128/09 bis C-131/09, die belgische, die griechische und die italienische Regierung sowie die Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht. Die Kläger der Rechtssachen C-128/09 und C-130/09, einer der Kläger der Rechtssachen C-134/09 und C-135/09, die belgische und die griechische Regierung sowie die Kommission haben in der Sitzung vom 8. Juni 2010 mündliche Ausführungen gemacht.

13 — Rechtssache Solvay u. a. (C-182/10, ABl. 2010, C 179, S. 18).

Zur Zulässigkeit

31. Nach Ansicht der belgischen Regierung sind die Vorabentscheidungsersuchen unzulässig. Mit einer ersten Rüge macht sie geltend, dass i) die Ausführungen in den Vorlageentscheidungen zu den tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten nicht ausreichten, um den Beteiligten gegebenenfalls die Einreichung von Erklärungen zu ermöglichen, und ii) der Conseil d'État nicht dargetan habe, weshalb eine Auslegung des Unionsrechts erforderlich sein solle. Zweitens rügt die belgische Regierung unter Berufung auf die im Urteil Cilfit u. a. [14] aufgestellten Kriterien, dass i) die in Rede stehenden Bestimmungen eindeutig seien und keiner Auslegung bedürften, ii) die Fragen nicht entscheidungserheblich seien und iii) der Gerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung die Vorlagefragen bereits beantwortet habe.

Zur ersten Zulässigkeitsrüge

Hinreichende Darlegung der tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte in den Vorlageentscheidungen

32. Die belgische Regierung macht geltend, dass die Vorlageentscheidungen nicht die erforderlichen Angaben enthielten, um den

14 — Urteil vom 6. Oktober 1982, Cilfit u. a. (283/81, Slg. 1982, 3415).

Beteiligten die Einreichung sachdienlicher Erklärungen zu ermöglichen. Es fehle eine vollständige Darstellung der durch das Dekret vom 17. Juli 2008 geschaffenen Regelung, deren Kenntnis für die Beantwortung der ersten Frage erforderlich sei; insbesondere sei der Hinweis unterblieben, dass die UVP-Richtlinie auf die der gesetzgeberischen Ratifizierung vorausgegangenen Verwaltungsverfahren Anwendung finde. Es gebe auch keine Ausführungen zu dem Verhältnis zwischen den Aufgaben und Zuständigkeiten der Cour constitutionnelle und denen des Conseil d'État, ein Verhältnis, dessen Kenntnis für die Beantwortung der übrigen Fragen erforderlich sei. Hinsichtlich dieser beiden Gesichtspunkte seien die Fragen sogar irreführend formuliert. Im Übrigen gebe der Conseil d'État statt einer eigenen Darstellung der Problematik lediglich die von den Klägern der Ausgangsverfahren eingenommenen Standpunkte wieder.

33. Nach ständiger Rechtsprechung sollen die Angaben in den Vorlageentscheidungen nicht nur dem Gerichtshof sachdienliche Antworten ermöglichen, sondern auch den Regierungen der Mitgliedstaaten und den anderen Beteiligten die Möglichkeit geben, gemäß Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs Erklärungen abzugeben. [15] Ferner entscheidet der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung nicht darüber, wie nationale Vorschriften auszulegen sind oder ob ihre Auslegung durch das vorlegende Gericht richtig ist, sondern geht in Bezug auf den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen von den Feststellungen in der Vorlageentscheidung aus. [16] Die Rügen der belgischen Regierung sind unter Beachtung dieser Erwägungen zu prüfen.

34. Was die erste Rüge angeht, ergibt sich meines Erachtens aus den Vorlageentscheidungen, dass sich die Zweifel des Conseil d'État hinsichtlich des Dekrets vom 17. Juli 2008 auf die Ratifizierung der erteilten verwaltungsbehördlichen Genehmigungen beschränken, so dass die anderen Aspekte des Dekrets nicht weiter von Belang sind. Es war auch nicht notwendig, die Anwendbarkeit der UVP-Richtlinie auf das Verwaltungsverfahren zu erwähnen, denn dieser Umstand ergibt sich aus dem Wortlaut der Richtlinie selbst.

35. Mit Bezug auf die zweite Rüge trifft es zu, dass eine Kenntnis der jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten des Conseil d'État und der Cour constitutionnelle hilfreich ist, um die Fragen des nationalen Verfahrensrechts, die den Conseil d'État zu den Vorlageentscheidungen bewogen haben, einschätzen zu können. Ich meine jedoch, dass insoweit keine besonders tiefgehenden oder detaillierten Kenntnisse erforderlich sind und dass die wesentliche Problematik — nämlich die Gefahr, dass dem Conseil d'État durch einen möglicherweise rein formellen Schritt des wallonischen Parlaments die Zuständigkeit für bei ihm bereits anhängige Klagen entzogen

15 — Vgl. z. B. Urteil vom 3. Mai 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Slg. 2007, I-3633, Randnr. 20).

16 — Vgl. z. B. Urteil vom 21. Oktober 2010, Padawan (C-467/08, Slg. 2010, I-10055, Randnr. 22).

werden könnte — in den Vorlageentscheidungen deutlich erkennbar wird. [17]

36. Meines Erachtens sind die Fragen auch nicht so formuliert, dass der Gerichtshof oder ein Mitgliedstaat dazu veranlasst werden könnte, sich auf die falsche Problematik zu konzentrieren, auch wenn die belgische Regierung zu Recht darauf hinweist, dass sie auf eine Rechtslage in Belgien schließen ließen, die so nicht bestehe. Die zentrale unionsrechtliche Frage betrifft eindeutig die Folgen, die die Ratifizierung der bereits in einem Verwaltungsverfahren erteilten Genehmigungen durch eine gesetzgeberische Maßnahme für das durch das Aarhus-Übereinkommen und die UVP-Richtlinie garantierte Recht auf Zugang zu Gerichten hat. Hierzu haben zwei Mitgliedstaaten Ausführungen gemacht, ohne erkennbar durch fehlende Angaben in den Vorlageentscheidungen oder durch die Formulierung der Fragen in nennenswertem Umfang beeinträchtigt worden zu sein. [18]

37. Schließlich ist auch in dem Umstand, dass der Conseil d'État das Vorbringen der Kläger zu verschiedenen Gesichtspunkten referiert, anstatt seine eigene Auffassung darzulegen, meines Erachtens keinerlei Mangel der Vorlageentscheidungen zu sehen. In dem Vorbringen kommt angemessen zum Ausdruck, weshalb eine Entscheidung zum Unionsrecht erforderlich sein könnte, ehe sich der Conseil d'État dazu äußert.

Hinreichende Begründung des Erfordernisses einer Auslegung des Unionsrechts

38. Im Rahmen ihrer Rüge, der Conseil d'État habe das Erfordernis einer Auslegung des Unionsrechts nicht hinreichend begründet, beruft sich die belgische Regierung im Wesentlichen auf die von jenem Gericht in seinen Vorlageentscheidungen angeführte eigene Rechtsprechung. In seinem Urteil vom 11. August 2008, Deneye (Nr. 185.645), hat der Conseil d'État entschieden, dass er aufgrund des Dekrets vom 17. Juli 2008 nicht mehr für die Entscheidung über die Gültigkeit der durch das Dekret ratifizierten Maßnahmen zuständig sei und dass diese Entscheidung, sich für unzuständig zu erklären, auf Antrag der Parteien aufgehoben werden könne, falls die Cour constitutionnelle das Dekret (oder dessen einschlägige Bestimmung) für verfassungswidrig erkläre. Die belgische Regierung trägt vor, der Conseil d'État hätte im vorliegenden Fall ebenso vorgehen und das Ergebnis der bei der Cour constitutionnelle anhängigen Verfahren abwarten müssen, insbesondere da er selbst jenem Gericht Fragen zur Zuständigkeitsproblematik vorgelegt habe. Daher seien die Vorlagefragen im gegenwärtigen Stadium hypothetisch. Der

17 — Ich gebe zu, dass das Verständnis des relevanten Hintergrundes durch einen anderen Umstand geringfügig behindert sein könnte, der aber nichts mit den Vorlageentscheidungen als solchen zu tun hat: In den Übersetzungen, die der Gerichtshof den Mitgliedstaaten in ihrer eigenen Sprache übermittelt hat, sind die Passagen über die Vorabentscheidungsersuchen der Cour constitutionnelle ausgelassen worden. Die Auslassungen waren jedoch in den Übersetzungen deutlich als solche kenntlich gemacht; darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten vollständige Exemplare des französischen Originals erhalten. Im Übrigen bin ich der Meinung, dass die Vorlageentscheidungen auch ohne die ausgelassenen Stellen hinreichende Angaben enthalten.

18 — Es ist einzuräumen, dass die italienische Regierung die erste Frage als „rätselhaft formuliert" bezeichnet — sie hat sich aber dennoch in der Lage gesehen, Erklärungen abzugeben.

Conseil d'État lege nicht dar, weshalb er angesichts der obwaltenden Umstände ein Urteil über die Auslegung des Unionsrechts noch vor einer Entscheidung der Cour constitutionnelle für erforderlich halte.

39. Ich will zugeben, dass die von mir vorstehend [19] dargestellte Verfahrenssituation verwickelt ist und dass vielleicht ein geordneteres Vorgehen wünschenswert gewesen wäre und womöglich auch eher den nationalen Verfahrensvorschriften entsprochen hätte. Ich will auch einräumen, dass es insgesamt möglicherweise verfahrensökonomischer gewesen wäre, wenn das Vorabentscheidungsersuchen der Cour constitutionnelle und die Rechtssachen des vorliegenden Verfahrens beim Gerichtshof verbunden oder gemeinsam verhandelt worden wären. Meines Erachtens berührt dies jedoch keineswegs die Zulässigkeit der im vorliegenden Verfahren vorgelegten Fragen.

40. Es trifft zu, dass im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof ein Gericht, das eine Frage zur Vorabentscheidung vorlegt, angeben muss, aus welchen Gründen es sich der Auslegung des Unionsrechts nicht sicher ist und die Vorlage der Frage für notwendig hält. [20] Dabei braucht es meines Erachtens aber nicht über eine verständliche Darlegung dieser Gründe hinauszugehen. Es braucht auch nicht im Vorgriff auf etwaige Rügen der Beteiligten oder Mitgliedstaaten hinsichtlich der Richtigkeit seines Vorgehens nach nationalem Verfahrensrecht einzugehen.

41. Sofern einleuchtende Gründe für ein Vorabentscheidungsersuchen auf der Hand liegen, darf der Gerichtshof diese Gründe nicht hinterfragen und sich in den Bereich des nationalen Rechts begeben. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es ausschließlich Sache der mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Gerichte, die die Verantwortung für die zu erlassende gerichtliche Entscheidung zu übernehmen haben, im Hinblick auf die Besonderheiten des Einzelfalls sowohl zu beurteilen, ob eine Vorabentscheidung erforderlich ist, damit sie ihr Urteil erlassen können, als auch, ob die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen erheblich sind. [21] Außerdem ist es unter Berücksichtigung der Verteilung der Aufgaben zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten nicht Sache des Gerichtshofs, nachzuprüfen, ob die Vorlageentscheidung den nationalen Vorschriften über die Gerichtsorganisation und das Gerichtsverfahren entspricht. [22]

19 — Nrn. 23 bis 29.

20 — Vgl. z. B. Beschluss vom 2. März 1999, Colonia Versicherung (C-422/98, Slg. 1999, I-1279, Randnr. 6).

21 — Vgl. z. B. Urteil vom 1. Juli 2010, Sbarigia (C-393/08, Slg. 2010, I-6337, Randnr. 19).

22 — Vgl. z. B. Urteile vom 16. September 1999, WWF u. a. (C-435/97, Slg. 1999, I-5613, Randnr. 33), und vom 23. November 2006, Asnef-Equifax und Administración del Estado (C-238/05, Slg. 2006, I-11125, Randnr. 14).

42. Im vorliegenden Fall sind die Gründe für das Ersuchen um eine Vorabentscheidung völlig offensichtlich. Der Conseil d'État ist mit Anfechtungsklagen gegen verwaltungsbehördliche Genehmigungen befasst, für die er zuständig ist. Damit er ein Urteil erlassen kann, muss er klären, ob ihm angesichts der einschlägigen Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens und der UVP-Richtlinie diese Zuständigkeit aufgrund der Ratifizierung der Genehmigungen im Wege einer Gesetzgebungsmaßnahme entzogen ist. Es mögen Zweifel an der Richtigkeit seiner bisherigen Rechtsprechung bestehen, wonach er sich unter diesen Umständen für unzuständig erklärt hat. Allerdings handelt es sich meines Erachtens keineswegs um ein hypothetisches Problem. Der Conseil d'État ist daher berechtigt und als Gericht, dessen Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, wohl auch verpflichtet, eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs nach Art. 267 AEUV einzuholen.

Zur zweiten Zulässigkeitsrüge

Erheblichkeit der Vorlagefragen

43. Nach Ansicht der belgischen Regierung sind die Fragen für die Entscheidung in den beim Conseil d'État anhängigen Verfahren unerheblich.

44. Zu den Fragen A und B.1 trägt sie vor, die Vorlageentscheidungen gingen — fälschlicherweise — davon aus, dass das Dekret des wallonischen Parlaments in einem einstufigen Verfahren ohne irgendwelche Umweltverträglichkeitsbeurteilungen oder anderweitige Prüfmaßnahmen getroffen worden sei. Ein Urteil auf dieser Grundlage sei für den hier tatsächlich vorliegenden Sachverhalt — Durchführung eines zweistufigen Verfahrens, auf das die UVP-Richtlinie Anwendung finde — ohne Belang.

45. Dieser Einwand ist meines Erachtens völlig unbegründet. Aus den Vorlageentscheidungen ergeben sich eindeutig die Zweistufigkeit des Verfahrens und der Bedarf an Hinweisen zu der Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang es unionsrechtlich zulässig ist, dass Klagen gegen eine verwaltungsbehördliche Genehmigung ins Leere gehen, weil die Genehmigung in der Folgezeit durch gesetzgeberische Maßnahmen ratifiziert wird.

46. Die Fragen B.2 und B.3 hält die belgische Regierung für unerheblich, weil sie nicht das Dekret vom 17. Juli 2008 beträfen, sondern die Verfassungs- und Zuständigkeitsregeln für die Kompetenzverteilung zwischen dem Conseil d'État und der Cour constitutionnelle. Was zudem Frage B.3 betreffe, sei in Belgien Art. 9 des Aarhus-Übereinkommens anwendbar, der eine vollständigere Regelung als Art. 10a der UVP-Richtlinie enthalte; die Auslegung des Gerichtshofs könne nicht dazu führen, dass die letztgenannte Vorschrift einen weiteren Umfang annehme als die erstgenannte.

47. Ich halte diese Einwände ihrerseits für unerheblich. Der Conseil d'État ersucht eindeutig um eine Entscheidung darüber, inwieweit sich die Art. 9 des Aarhus-Übereinkommens und Art. 10 der UVP-Richtlinie auf die verfahrensrechtliche Behandlung der bei ihm anhängigen Klagen auswirken. Eine solche Entscheidung ermöglicht ihm die Beurteilung, wie er mit diesen Klagen verfahren soll. Die Fragen sind daher für die beim Conseil d'État anhängigen Verfahren entscheidungserheblich.

Acte clair

48. Die belgische Regierung macht geltend, dass der Wortlaut des Aarhus-Übereinkommens und der UVP-Richtlinie eindeutig sei und dass die fraglichen Bestimmungen keiner Auslegung durch den Gerichtshof bedürften. Ein Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État sei daher nach dem Grundsatz des *acte clair* ausgeschlossen.

49. Meiner Meinung nach zeigt das vorliegende Verfahren mehr als deutlich, dass bei der Anwendung der Bestimmungen auf den Sachverhalt der Ausgangsverfahren keine vollkommene Klarheit herrscht. Mögen sie nun klar sein oder nicht, jedenfalls ist der Hinweis auf den Grundsatz des *acte clair* unbeachtlich. Ein nationales Gericht kann es unter Berufung auf diesen Grundsatz ablehnen, ein Vorabentscheidungsersuchen zu stellen, wenn die Antwort auf eine bestimmte Frage bereits hinreichend offenkundig ist. [23] Der Grundsatz kann jedoch nicht vom Gerichtshof herangezogen werden, um eine Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen zu verweigern. Wenn ein letztinstanzliches Gericht der Auffassung ist, dass einschlägige Vorschriften des Unionsrechts unklar sind, ist es zu einer Vorlage nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet. Der Gerichtshof ist dann grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden. [24] Wenn allerdings die Beantwortung keinen Raum für vernünftige Zweifel lässt, kann der Gerichtshof nach Art. 104 § 3 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung durch Beschluss, der mit Gründen zu versehen ist, entscheiden. Im vorliegenden Verfahren erachtet der Gerichtshof die Vorlagefragen im Gegenteil sogar für so bedeutsam, dass sich die Große Kammer mit ihnen befasst.

Bisherige Rechtsprechung

50. Die belgische Regierung trägt vor, dass sich die Antworten auf die Fragen A und B.1 aus dem Urteil WWF u. a. [25] ableiten ließen.

51. Ebenso wie der Verweis auf den Grundsatz des *acte clair* ist indessen auch dieses Vorbringen für die Frage der Zulässigkeit der Vorabentscheidungsersuchen unbeachtlich. Ein nationales Gericht — selbst ein Gericht, dessen Entscheidungen mit Rechtsmitteln nicht mehr angefochten werden können — mag

23 — Urteil Cilfit u. a., oben in Fn. 14 angeführt, Randnr. 16.

24 — Vgl. z. B. Urteil vom 19. April 2007, Asociación Nacional de Empresas Forestales (C-295/05, Slg. 2007, I-2999, Randnr. 30).

25 — Oben in Fn. 22 angeführt, Randnrn. 55 bis 63.

zwar nicht *verpflichtet* sein, eine Frage vorzulegen, wenn die Antwort aus der Rechtsprechung abgeleitet werden kann, es ist aber auch nicht daran *gehindert*. In einem solchen Fall kann der Gerichtshof gemäß Art. 104 § 3 Abs. 1 seiner Verfahrensordnung durch Beschluss entscheiden, der mit Gründen zu versehen ist. Wie gesagt hält der Gerichtshof ganz im Gegenteil die Vorlagefragen im vorliegenden Verfahren für so bedeutsam, dass sich die Große Kammer mit ihnen befasst. Außerdem bin ich — wie sich im Rahmen der Sachprüfung der Fragen noch zeigen wird — der Ansicht, dass sich die Antworten *nicht* aus dem Urteil WWF u. a. ableiten lassen.

Ergebnis zur Zulässigkeit

52. Ich bin daher der Auffassung, dass der Zulässigkeit der vom Conseil d'État vorgelegten Fragen nichts entgegensteht.

Zur Sache

Frage A

53. Nach ihrem Art. 1 Abs. 5 gilt die UVP-Richtlinie nicht für „Projekte, die im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, da die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele einschließlich des Ziels der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden". Der Conseil d'État möchte wissen, wie diese Bestimmung in einem Fall zu verstehen ist, in dem die städtebauliche Genehmigung zunächst von einer Verwaltungsbehörde erteilt und dann durch ein Dekret eines zuständigen Gesetzgebungsorgans ratifiziert wird, in dem es (lediglich) heißt, „dass zwingende Gründe des Allgemeininteresses erwiesen sind".

54. Im Rahmen dieser Frage stellen sich implizit zwei Unterfragen. Ergibt sich erstens bereits aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber ein Dekret als legislative Maßnahme erlässt, dass das Projekt automatisch unter die Ausnahmeregelung von Art. 1 Abs. 5 fällt? Muss sich zweitens umgekehrt ein nationales Gericht bei der Beurteilung, ob die Ausnahmeregelung des Art. 1 Abs. 5 eingreift, auf die Prüfung des Wortlauts der Maßnahme beschränken, oder darf es über den Text hinaus auch die Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens selbst untersuchen?

Zweck von Art. 1 Abs. 5

55. Mit der UVP-Richtlinie, die geändert wurde, um dem Aarhus-Übereinkommen Rechnung zu tragen, sollen die

Entscheidungsverfahren der Verwaltungsstellen verbessert werden. [26] Das durch sie eingeführte Element der Öffentlichkeitsbeteiligung ist für die Erreichung dieses Ziels von Bedeutung. Mit anderen Worten: Die UVP-Richtlinie fördert die unmittelbare Beteiligung der Öffentlichkeit an verwaltungsbehördlichen Entscheidungsverfahren, die die Umwelt eines Mitgliedstaats betreffen.

56. Wird eine Entscheidung jedoch in einem Gesetzgebungsverfahren getroffen, ist diese Öffentlichkeitsbeteiligung bereits gegeben. Der Gesetzgeber selbst setzt sich aus demokratisch gewählten Vertretern der Öffentlichkeit zusammen. Bei einem Entscheidungsverfahren innerhalb eines solchen Organs findet eine mittelbare, aber gleichwohl repräsentative Öffentlichkeitsbeteiligung statt.

57. Vor diesem Hintergrund komme ich jetzt zu einer eingehenderen Untersuchung von Art. 1 Abs. 5.

Wortlaut von Art. 1 Abs. 5

58. Art. 1 Abs. 5 lautet: „Diese Richtlinie gilt nicht für Projekte, die im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, da die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele einschließlich des Ziels der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden."

59. Die Problematik besteht darin, dass der Bezug zwischen einerseits dem Ausschluss von Projekten, die im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, und andererseits dem Erreichen der mit der Richtlinie verfolgten Ziele im Wege des Gesetzgebungsverfahrens mehrdeutig ist. Aufgrund dieser Mehrdeutigkeit sind zwei Auslegungen möglich.

60. Nach der einen Auslegung bestünde eine Vermutung dahin, dass das Gesetzgebungsverfahren automatisch das Erreichen der mit der UVP-Richtlinie verfolgten Ziele gewährleistet. Soweit ein Projekt im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt wird, hätte dann ein nationales Gericht davon auszugehen, dass die Ziele mit diesem Akt zwangsläufig erreicht wurden.

61. Nach der anderen Auslegung wäre die Bestimmung als Voraussetzung in dem Sinne zu verstehen, dass die UVP-Richtlinie nicht für Projekte gilt, die im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, *vorausgesetzt,* die mit der Richtlinie verfolgten Ziele werden im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht. In diesem Fall muss dann der Gesetzgeber die mit der UVP-Richtlinie verfolgten Ziele (einschließlich des Ziels der Bereitstellung von Informationen) im Zuge seines eigenen Entscheidungsverfahrens erreichen,

26 — Vgl. die Erwägungsgründe der Richtlinie 2003/35 und des Aarhus-Übereinkommens selbst.

damit das Projekt nach Maßgabe von Art. 1 Abs. 5 vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden kann. Daraus ergäbe sich dann die weitere Frage, was der Gesetzgeber tun muss, um das Erreichen dieser Ziele zu gewährleisten.

62. Gegen beide Auslegungsmöglichkeiten bestehen Bedenken. Die erste könnte zu einer unangemessenen Ausweitung der für Gesetze geltenden Ausnahme vom Anwendungsbereich einer Richtlinie führen, deren Ziel darin besteht, die Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten zu verbessern. Die Folge könnte sein, dass die Ausnahme selbst auf solche Verwaltungsprojekte Anwendung findet, die unter einem noch so fadenscheinigen Deckmantel einer gesetzgeberischen Maßnahme durchgeführt werden. Bei der zweiten könnte es zu einer gewissen Prozessfreudigkeit kommen, die Verwirrung hinsichtlich der genauen Pflichten des Gesetzgebers in Umweltangelegenheiten stiften könnte. Im Extremfall könnte der Ausnahmetatbestand selbst praktisch bedeutungslos werden, weil der Gesetzgeber genau dieselben verfahrensrechtlichen Erfordernisse beachten muss wie eine Verwaltungsbehörde.

Urteile WWF u. a. und Linster

63. Der Gerichtshof hat sich bereits zweimal mit der Bedeutung von Art. 1 Abs. 5 der UVP-Richtlinie befasst.

64. Im Urteil WWF u. a. [27] hat er ausgeführt, dass Art. 1 Abs. 5 „durch die Richtlinie erfasste Projekte vom Prüfungsverfahren freistellt, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Zum einen muss das Projekt im Einzelnen durch ein besonderes Gesetz genehmigt werden; zum anderen müssen die Ziele der Richtlinie einschließlich des Zieles der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden.“ [28]

65. Im Weiteren hat der Gerichtshof zum ersten Kriterium präzisiert, dass in Fällen, in denen „der Projektträger … aufgrund eines Gesetzes statt aufgrund einer Entscheidung der zuständigen Behörden das Recht zur Durchführung des Projekts [erhält], … es sich bei dem Gesetz um einen besonderen Akt handeln [muss], der die gleichen Merkmale wie die Genehmigung im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie aufweist“ [29]. Das ist dann der Fall, „*wenn das Gesetz das Projekt im Einzelnen*, d. h. so genau und abschließend *genehmigt*, dass es wie eine Genehmigung *alle für die Umweltverträglichkeitsprüfung erheblichen*, vom Gesetzgeber berücksichtigten *Punkte* des Projekts umfasst“. [30]

66. Den Inhalt der zweiten Voraussetzung (dass „die Ziele der Richtlinie einschließlich des Zieles der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden [müssen]“) hat der

27 — Oben in Fn. 22 angeführt.
28 — Ebd., Randnr. 57.
29 — Ebd., Randnr. 58.
30 — Ebd., Randnr. 59 (Hervorhebung nur hier).

Gerichtshof eher umschrieben: „Nur wenn [die Erfordernisse der ersten Voraussetzung] beachtet werden, können die Ziele, auf die sich die zweite in Artikel 1 Absatz 5 der Richtlinie vorgesehene Voraussetzung bezieht, im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden." (Damit werden die beiden Voraussetzungen in gewissem Grad miteinander verbunden.) Allerdings hat der Gerichtshof sehr deutlich dargelegt, welche Fälle *nicht* erfasst sind: „Umfasst der ‚besondere Gesetzgebungsakt', durch den ein einzelnes Projekt genehmigt wird, nämlich nicht die *Elemente des Projekts, die für die Prüfung seiner Auswirkungen auf die Umwelt erheblich sein können*, so wird die Erreichung der Ziele der Richtlinie gefährdet, da *ein Projekt ohne vorherige Prüfung seiner Auswirkungen auf die Umwelt genehmigt werden könnte*, obwohl es erhebliche derartige Auswirkungen haben könnte." [31]

67. Im Urteil Linster [32] hat der Gerichtshof zunächst festgestellt, dass „die Begriffe des besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakts und des Projektes in Artikel 1 Absatz 5 der Richtlinie autonom auszulegen sind" [33] und dass „Artikel 1 Absatz 5 der Richtlinie … unter Berücksichtigung von deren Zwecken sowie des Umstands auszulegen [ist], dass diese Bestimmung, da sie den Geltungsbereich der Richtlinie beschränkt, eng auszulegen ist" [34]. Sodann weist er auf die Rechtfertigung der in Art. 1 Abs. 5 vorgesehenen Ausnahme hin, wonach „die Richtlinie für ein Projekt nicht [gilt], wenn ihre Ziele einschließlich der Bereitstellung von Informationen im Gesetzgebungsverfahren erreicht werden" [35] (d. h. nach meinem Verständnis, weil die Anwendung der Richtlinie dann nicht notwendig ist).

68. Sodann äußert sich der Gerichtshof (eingehender als im Urteil WWF u. a) zum Verhältnis zwischen dem grundlegenden Ziel der UVP-Richtlinie und dem Umfang der Informationen, die der Gesetzgeber besitzen muss:

„Wesentliches Ziel der Richtlinie ist es nach Artikel 2 Absatz 1, dass Projekte, bei denen *insbesondere* aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, vor Erteilung der Genehmigung einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden.

Nach der sechsten Begründungserwägung der Richtlinie hat die Beurteilung anhand sachgerechter Angaben des Projektträgers zu erfolgen, die gegebenenfalls von den Behörden und der Öffentlichkeit ergänzt werden können, die möglicherweise von dem Projekt betroffen sind.

31 — Ebd., Randnr. 60 (Hervorhebung nur hier).

32 — Urteil vom 19. September 2000 (C-287/98, Slg. 2000, I-6917).

33 — Ebd., Randnr. 44.

34 — Ebd., Randnr. 49.

35 — Ebd., Randnr. 51.

Nur wenn also ein Gesetzgeber über Angaben verfügt, die denen gleichwertig sind, welche der zuständigen Behörde im Rahmen eines behördlichen Genehmigungsverfahrens vorzulegen wären, werden die Zwecke der Richtlinie im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht." [36]

69. Abschließend erinnert der Gerichtshof daran, dass der Gesetzgebungsakt nach Art. 1 Abs. 5 „ein besonderer Akt zu sein [hat], der das Projekt im Einzelnen genehmigt. Bereits die Fassung dieses Gesetzgebungsakts muss nämlich erkennen lassen, dass die Zwecke der Richtlinie bei dem fraglichen Projekt erreicht wurden." Weiter heißt es, dass „ein Projekt nicht im Sinne von Artikel 1 Absatz 5 der Richtlinie im Einzelnen durch ein Gesetz genehmigt wird, wenn dieses Gesetz … nicht die zur Prüfung der Auswirkungen des Projektes auf die Umwelt erforderlichen Angaben enthält", wobei es Sache des nationalen Gerichts ist, festzustellen, ob es sich im gegebenen Fall so verhält. [37]

70. Lassen Sie uns an dieser Stelle ein Zwischenergebnis festhalten.

71. In den Urteilen WWF u. a. und Linster hat der Gerichtshof zwei Voraussetzungen aufgestellt, die beide erfüllt sein müssen, damit ein Gesetzgebungsakt von der Ausnahmeregelung des Art. 1 Abs. 5 erfasst wird und daher nicht in den Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie fällt. Erstens muss das Projekt durch den Gesetzgebungsakt so genau und abschließend genehmigt werden, dass er alle für die Umweltverträglichkeitsprüfung erheblichen Punkte des Projekts umfasst. Zweitens muss, damit die Umweltschutzziele der UVP-Richtlinie erreicht werden, der Gesetzgeber über Angaben verfügen — und diese im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen —, die denen gleichwertig sind, die der zuständigen Behörde im Rahmen eines behördlichen Genehmigungsverfahrens vorzulegen wären, so dass er die vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung vornehmen kann. Ich will diese beiden Voraussetzungen zusammen als „Doppelkriterium für gesetzgeberische Effektivität" bezeichnen.

72. Dieses Doppelkriterium spricht eindeutig für eine Auslegung von Art. 1 Abs. 5 in dem Sinne, dass diese Vorschrift das Erreichen der mit der UVP-Richtlinie verfolgten Ziele im Wege des Gesetzgebungsverfahrens zur Vorbedingung macht und also keine Vermutung für das Erreichen der Ziele enthält. Der Gerichtshof stellt in seinen Ausführungen darauf ab, ob die mit der UVP-Richtlinie bezweckte Öffentlichkeitsbeteiligung im Wege des Gesetzgebungsverfahrens tatsächlich erreicht worden ist.

36 — Ebd., Randnrn. 52 bis 54.
37 — Ebd., Randnrn. 56 bis 58.

Übertragung der Rechtsprechung auf die vorliegenden Fälle

73. Die Urteile WWF u. a. und Linster setzen einen Rahmen für die von den nationalen Gerichten vorzunehmende Prüfung. Grundsätzlich kann dieser Rahmen auch in den vorliegenden Fällen entsprechend herangezogen werden (Genehmigung von Verwaltungsprojekten *ex post* durch den Gesetzgeber anstatt Genehmigung von Projekten *ex ante*), auch wenn die UVP-Richtlinie durch die Richtlinie 2003/35 geändert wurde (wodurch die Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung — insbesondere durch den obligatorisch vorzusehenden Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung nach Art. 10a — verschärft, die Ziele der UVP-Richtlinie jedoch nicht geändert wurden).

74. Wenn man abstrakt auf die Formulierungen in den Urteilen WWF u. a. und Linster abstellt, lässt sich die erste Vorlagefrage des Conseil d'État verhältnismäßig einfach beantworten. Das Dekret vom 17. Juli 2008 genehmigt nicht „das Projekt im Einzelnen, d. h. so genau und abschließend …, dass es wie eine Genehmigung alle für die Umweltverträglichkeitsprüfung erheblichen, vom Gesetzgeber berücksichtigten Punkte des Projekts umfasst“ [38]. Weder enthält es „die zur Prüfung der Auswirkungen des Projektes auf die Umwelt erforderlichen Angaben“, noch lässt „[b]ereits die Fassung dieses Gesetzgebungsakts … erkennen …, dass die Zwecke der Richtlinie bei dem fraglichen Projekt erreicht wurden“. [39] In den betreffenden Bestimmungen des Dekrets vom 17. Juli 2008 heißt es stattdessen lediglich, sie ratifizierten für eine Reihe von Projekten die bereits erteilten verwaltungsbehördlichen Genehmigungen, für die „zwingende Gründe des Allgemeininteresses erwiesen sind“.

75. So weit, so gut — indes kann die Anwendung von Art. 1 Abs. 5 meines Erachtens nicht allein davon abhängen, ob der Verfasser der betreffenden gesetzgeberischen Maßnahme über hinreichende Fähigkeiten und Kenntnisse verfügt, um sicherzustellen, dass der Wortlaut der Maßnahme genau den Formulierungen in den genannten Urteilen Rechnung trägt. Wenn es ausschließlich darauf ankäme, könnten vom Gesetzgeber nicht angemessen erörterte Projekte gleichwohl durch einen entsprechenden Wortlaut so präsentiert werden, dass sie durchgehen. Umgekehrt ist denkbar, dass ein Projekt, das tatsächlich umfassend erörtert wurde, die Voraussetzungen für eine Ausnahme nach Art. 1 Abs. 5 nur deshalb nicht erfüllt, weil sich die in dem Mitgliedstaat übliche Rechtssetzungstechnik nicht dazu eignet, die resultierende gesetzgeberische Maßnahme mit allen diesen Einzelheiten „zu überfrachten“.

76. Außerdem stelle ich mir vor, dass der Erörterung im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens häufig (wenn nicht sogar immer)

38 — Urteil WWF u. a., Randnr. 59.

39 — Urteil Linster, Randnrn. 56 f.

eine mehr oder weniger umfangreiche Verwaltungstätigkeit vorausgeht, um die nachfolgende Debatte vorzubereiten. Sollte ich mit dieser Vorstellung Recht haben, werden die dem Gesetzgeber vorgelegten Unterlagen wahrscheinlich nicht unbedingt genau dieselben Angaben in genau derselben Ausführlichkeit enthalten, die im Rahmen eines rein verwaltungsbehördlichen Verfahrens untersucht worden wären. Die Unterlagen mögen oder mögen auch nicht „Angaben" enthalten, „die denen gleichwertig sind, welche der zuständigen Behörde im Rahmen eines behördlichen Genehmigungsverfahrens vorzulegen wären" (zweiter Teil des Doppelkriteriums).

77. Anlässlich der vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen hat die Große Kammer die Gelegenheit, die in den Urteilen WWF u. a. und Linster gewählten Formulierungen zu überprüfen und klarzustellen.

78. Ich nehme die hilfreiche Bemerkung von Generalanwalt Léger in der Rechtssache Linster zum Ausgangspunkt: „Der Gemeinschaftsgesetzgeber wollte dadurch, dass er eine Ausnahme für den Fall vorgesehen hat, dass ein Bauvorhaben durch Gesetzgebungsakt angenommen wird, keine formelle Voraussetzung festlegen, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, dieses Projekt nur wegen der Art des betreffenden Rechtsakts und der Eigenschaft der Stelle, die ihn erlassen hat, von den Erfordernissen der Umweltverträglichkeitsprüfung, der Information und der Anhörung der betroffenen Bevölkerung auszunehmen. Vom Geltungsbereich der Richtlinie sind nur Gesetzgebungsakte ausgenommen, die dieselben Garantien geben, die auch unter der Geltung der Richtlinie verlangt würden." [40]

79. Dem stimme ich zu. Es geht in der UVP-Richtlinie nicht um Formalismus. Ihr Anliegen ist es, für alle Großvorhaben wirksame Umweltverträglichkeitsprüfungen vorzusehen und, in ihrer geänderten Fassung, eine angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung an den Entscheidungsverfahren sicherzustellen. Wenn das Gesetzgebungsverfahren normal und korrekt funktioniert, bietet es — aufgrund der Funktionsweise der repräsentativen Demokratie — dieselben Garantien, die auch unter Geltung der UVP-Richtlinie verlangt würden.

80. Selbstverständlich kann der Kontrollprozess des Gesetzgebers deutlich von dem in den Art. 5 bis 10 der UVP-Richtlinie beschriebenen Verfahren abweichen. Die nationalen Gerichte brauchen nicht sicherzustellen, dass der Gesetzgeber genau in derselben Weise vorgeht, wie dies von einer Verwaltungsbehörde bei der Prüfung desselben

40 — Nr. 114 der Schlussanträge.

Projekts verlangt würde. Sie müssen vielmehr untersuchen, ob das Gesetzgebungsverfahren korrekt und angemessen funktioniert hat.

81. Will ein nationales Gericht diese Aufgabe wirksam wahrnehmen, muss es seine Prüfung selbstverständlich über den Wortlaut des Dekrets hinaus ausdehnen.

82. Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass ein Gesetzgebungsakt, bei dem wichtige Aspekte der Projektprüfung noch *nach* Erteilung der formellen Genehmigung durchgeführt werden müssen (Urteil WWF u. a.) oder der einen bedeutenden Aspekt des Projekts, wie etwa den endgültigen Streckenverlauf einer Autobahn (Urteil Linster), offenlässt, nicht von der Ausnahme nach Art. 1 Abs. 5 erfasst wird. Beiden Entscheidungen liegt meiner Meinung nach die Überlegung zugrunde, dass unter den genannten Umständen vernünftigerweise nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Gesetzgeber alle Punkte berücksichtigt hat, die für eine Beurteilung der möglichen Umweltauswirkungen des Projekts erheblich sind. Da das Gesetzgebungsverfahren nicht angemessen funktioniert hat, ist bei der erlassenen Maßnahme der Grund für die Ausnahme nicht gegeben. Umgekehrt muss in Fällen, in denen das Gesetzgebungsverfahren angemessen funktioniert, die Freistellung zugelassen werden, wenn dem Willen derjenigen, die das Aarhus-Übereinkommen aufgesetzt haben, und derjenigen, die dieses Übereinkommen durch die UVP-Richtlinie in der geänderten Fassung in Unionsrecht umgesetzt haben, Rechnung getragen werden soll.

83. Wenn entsprechend meinem Vorschlag die Entwicklung einer eher funktionsorientierten Lösung erforderlich ist, um Formalismus zu vermeiden und gleichzeitig die Ausnahmeregelung in Art. 1 Abs. 5 durchgängig sinnvoll zu machen, stellt sich als Nächstes die Frage, nach welchem Maßstab zu beurteilen ist, ob das Gesetzgebungsverfahren angemessen funktioniert hat.

84. Zur Feststellung, ob dies im Einzelfall bejaht werden kann, muss das nationale Gericht meines Erachtens folgende Gesichtspunkte berücksichtigen:

a) Input: Waren die dem Gesetzgeber vorgelegten Angaben hinreichend detailliert und informativ, um ihm die Beurteilung der möglichen Umweltauswirkungen des geplanten Projekts zu ermöglichen?

b) Verfahren: Ist ein geeignetes Verfahren durchgeführt worden, und reichten die Zeit für die Vorbereitung und die Zeit für die Erörterung aus, um zu Recht sagen zu können, dass die gewählten

Volksvertreter die Möglichkeit hatten, das geplante Projekt sachgerecht zu prüfen und zu diskutieren?

c) Output: Lässt der erlassene Gesetzgebungsakt (gegebenenfalls in Verbindung mit Begleitmaterialien, wenn auf diese ausdrücklich verwiesen wird) klar erkennen, was genehmigt wird und welche Beschränkungen oder Auflagen gelten?

85. Möglich ist auch, dass der Gesetzgeber im Rahmen eines solchen Gesetzgebungsverfahrens (wie in den vorliegenden Fällen) auf die bereits vorliegenden Arbeitsergebnisse einer Verwaltungsbehörde zurückgreift.

86. In einem solchen Fall muss das nationale Gericht dann feststellen, ob das Projekt im Wesentlichen (im Zuge des verwaltungsbehördlichen Verfahrens) bereits genehmigt war, bevor sich der Gesetzgeber damit befasst hat, oder ob das Projekt tatsächlich erst später im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens als solchem geprüft und genehmigt wurde. Auch hierbei hat das nationale Gericht meines Erachtens die im Einzelfall abgelaufenen Vorgänge nach ihrem sachlichen Inhalt und nicht nach ihrer Form zu beurteilen.

87. Kurz gesagt: Sofern der Gesetzgeber über die erforderlichen Informationen verfügt und seine demokratische Aufgabe korrekt und wirksam wahrnimmt, erreicht das Gesetzgebungsverfahren die mit der UVP-Richtlinie in der geänderten Fassung verfolgten Ziele. Wenn ein solches Gesetzgebungsverfahren gemäß der Freistellungsregelung des Art. 1 Abs. 5 vom Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie ausgenommen wird, entsteht keine Schutzlücke.

88. Umgekehrt bietet ein Gesetzgebungsverfahren, das lediglich der formellen Absegnung eines vorangegangen verwaltungsbehördlichen Verfahrens dient, in dessen Rahmen die jeweiligen Entscheidungen praktisch bereits getroffen wurden, nicht dieselben Garantien wie die von der UVP-Richtlinie geforderten. Ein solches Gesetzgebungsverfahren darf nicht nach Art. 1 Abs. 5 freigestellt werden.

89. Diese Lösung scheint mir der Zielsetzung des Aarhus-Übereinkommens und der UVP-Richtlinie in der geänderten Fassung sowie gleichzeitig dem Willen ihrer Verfasser gerecht zu werden, die in beide Instrumente eine Ausnahmevorschrift aufgenommen haben, die für Umweltentscheidungen gilt, die nicht von einer Verwaltungsbehörde, sondern vom Gesetzgeber erlassen werden.

Fragen B.1, B.2 und B.3

90. Frage B.1 des Conseil d'État lautet, ob die Art. 1, 5, 6, 7, 8 und 10a der UVP-Richtlinie einer rechtlichen Regelung entgegenstehen, wonach das Recht, ein einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegendes Projekt durchzuführen, durch einen Gesetzgebungsakt erteilt wird, gegen den es kein gerichtliches Überprüfungsverfahren gibt, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit der betreffenden Entscheidung anzufechten. Angesichts des Wortlauts und Tenors der angeführten Bestimmungen scheint mir das vorlegende Gericht jedoch eigentlich zu fragen, ob es nach Art. 10a unter Berücksichtigung von Art. 1 (insbesondere Art. 1 Abs. 5) ein gerichtliches Überprüfungsverfahren geben muss, um festzustellen, ob ein Gesetzgebungsakt, durch den das Recht auf Durchführung eines einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegenden Projekts erteilt wird, materiell-rechtlich und verfahrensrechtlich den Art. 5, 6, 7 und 8 entspricht.

91. Mit den Fragen B.2 und B.3 soll im Wesentlichen geklärt werden, ob Art. 9 des Aarhus-Übereinkommens und/oder Art. 10a der UVP-Richtlinie den Mitgliedstaaten auferlegen, Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen zu gewähren hinsichtlich aller materiell-rechtlichen oder verfahrensrechtlichen Regelungen der Genehmigung von Projekten, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen sind.

92. Während es also in Frage A um die Feststellung geht, ob die UVP-Richtlinie auf das fragliche Verfahren als solches Anwendung findet, betreffen die drei Fragen unter Punkt B im Einzelnen die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung dieses Verfahrens und sprechen damit implizit die Schwierigkeiten an, die sich ergeben können, wenn normalerweise verschiedene Gerichte für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit einzelner Verfahrensabschnitte zuständig sind.

93. Oberflächlich betrachtet lassen sich diese Fragen ganz einfach beantworten.

94. Erstens steht hinsichtlich der Frage B.1 fest, dass die UVP-Richtlinie nicht gilt für „Projekte, die im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden". Daher kann keine der materiell-rechtlichen Bestimmungen der Richtlinie eine irgendwie geartete gerichtliche Überprüfung von Genehmigungen gebieten, die durch von dieser Definition erfasste Akte erteilt werden. Ob ein konkreter Gesetzgebungsakt von dieser Definition erfasst wird, ist Gegenstand der Frage A, und ich bin dieser Problematik im Zusammenhang mit jener Frage nachgegangen. Wenn ein Akt nicht von der Definition erfasst wird, ergibt sich das

Gebot der Verfügbarkeit einer gerichtlichen Überprüfung aus Art. 10a.

95. Die Beantwortung der Fragen B.2 und B.3, in denen es nicht um Gesetzgebungsakte geht, ist sogar noch einfacher. Die Antwort lässt sich aus dem Wortlaut der Art. 9 des Aarhus-Übereinkommens und 10a der UVP-Richtlinie ableiten und lautet, dass diese Vorschriften den Mitgliedstaaten auferlegen, Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen, die in den Geltungsbereich dieser Instrumente fallen, zu gewähren hinsichtlich aller materiell-rechtlichen oder verfahrensrechtlichen Regelungen der Genehmigung von Projekten, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen sind.

96. Allerdings ist zu beachten, wie die belgische Regierung und die Kommission hervorgehoben haben, dass der Wortlaut der genannten Bestimmungen den Mitgliedstaaten einen nicht unbedeutenden Spielraum bei der Erreichung der dargelegten Ziele lässt. Mehrere Bereiche bleiben einer Regelung nach nationalem Recht vorbehalten, u. a. die inhaltliche Festlegung bestimmter Begriffe, das Stadium, in dem die Überprüfung möglich sein muss, sowie die Eigenschaft der zur Durchführung der Überprüfung zuständigen Stelle.

97. Selbst in Verbindung mit meiner Würdigung der Frage A lösen diese einfachen Antworten jedoch nicht das grundlegende Problem, mit dem der Conseil d'État befasst ist. Die Zuständigkeitsregeln für den Conseil d'État und die Cour constitutionnelle sind dem Gerichtshof nicht im Einzelnen dargelegt worden (wenngleich die belgische Regierung sachdienliche Informationen geliefert hat). Im Wesentlichen scheint es sich jedoch so zu verhalten, dass der Conseil d'État keine Zuständigkeit für die Überprüfung von Gesetzgebungsakten wie dem Dekret vom 17. Juli 2008 besitzt, während die Cour constitutionnelle zwar für eben jene Überprüfung, aber nicht unbedingt für die Überprüfung der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Aarhus-Übereinkommen bzw. der UVP-Richtlinie — im Gegensatz zu ihrer Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Normen und Grundsätzen — zuständig ist. Sollte dies der Fall sein oder eine vergleichbare Rechtslage bestehen, ist fraglich, ob eine Zuständigkeitslücke vorliegt, die mit keinem der beiden Instrumente zu vereinbaren wäre.

98. Muss insbesondere ein Gericht wie der Conseil d'État, wenn es zur Prüfung einer Maßnahme wie des Dekrets vom 17. Juli 2008 auf ihre Gültigkeit im Hinblick auf das Aarhus-Übereinkommen oder die UVP-Richtlinie nicht befugt ist, die Befugnis hierzu besitzen, um beurteilen zu können, ob die Maßnahme von der Ausnahmeregelung für Gesetzgebungsakte erfasst ist, da ja in beiden Fällen im Grunde dieselbe Prüfung

vorzunehmen ist? Wenn diese Frage verneint wird, muss dann ein anderes Gericht wie etwa die Cour constitutionnelle die Befugnis besitzen, die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Aarhus-Übereinkommen und der UVP-Richtlinie zu untersuchen?

99. Hierbei sind zwei grundsätzliche Punkte zu beachten. Erstens ist es, sofern Zuständigkeitsregeln nicht durch das Unionsrecht vorgegeben sind — und das ist hier eindeutig nicht der Fall —, nicht Sache des Gerichtshofs, sich dazu zu äußern, welche Regeln in den Mitgliedstaaten gelten sollten. Zweitens muss, um zu gewährleisten, dass das Ziel des Zugangs zu Gerichten erreicht wird, die Möglichkeit bestehen, dass mindestens bei einem Gericht ein besonderer einzelstaatlicher Gesetzgebungsakt mit der Begründung angefochten werden kann, dass er weder nach Art. 2 des Aarhus-Übereinkommens noch nach Art. 1 Abs. 5 der UVP-Richtlinie freigestellt ist.

100. Sollte also die Cour constitutionnelle und nur die Cour constitutionnelle nach den belgischen Zuständigkeitsregeln für die Entscheidung der Frage zuständig sein, ob das Dekret vom 17. Juli 2008 ein „besonderer einzelstaatlicher Gesetzgebungsakt“ im Sinne von Art. 1 Abs. 5 der UVP-Richtlinie in der Auslegung durch den Gerichtshof ist, besteht demnach offenkundig keine Zuständigkeitslücke und werden die Ziele von Art. 10a der Richtlinie (und von Art. 9 des Aarhus-Übereinkommens) angemessen erreicht — vorausgesetzt jedoch, dass in Fällen wie den vorliegenden das mit einer Klage gegen die zugrunde liegenden verwaltungsbehördlichen Genehmigungen befasste Gericht eine Entscheidung der Cour constitutionnelle zu diesem Punkt einholen kann. Aus den Vorlageentscheidungen ergibt sich, dass ein derartiges Vorabentscheidungsverfahren vorgesehen ist.

101. Sollte die Befugnis der Cour constitutionnelle jedoch auf z. B. die Prüfung der Einhaltung verfassungsrechtlicher Grundsätze beschränkt sein und sich nicht auf die Untersuchung erstrecken, ob ein bestimmter Gesetzgebungsakt von Art. 1 Abs. 5 der UVP-Richtlinie erfasst wird, ist zu verlangen, dass der Conseil d’État die Möglichkeit hat, diese Frage zu prüfen und gegebenenfalls das Dekret vom 17. Juli 2008 nicht anzuwenden, um über die materiell-rechtliche oder verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit der verwaltungsbehördlichen Genehmigungen als solche entscheiden zu können. [41]

41 — Zu einer vergleichbaren, aber nicht identischen Verfahrenssituation vgl. z. B. die Urteile vom 9. März 1978, Simmenthal (106/77, Slg. 1978, 629), und vom 19. Juni 1990, Factortame u. a. (C-213/89, Slg. 1990, I-2433).

Ergebnis

102. Nach alledem bin ich der Meinung, dass der Gerichtshof die vom Conseil d'État vorgelegten Fragen wie folgt beantworten sollte:

„A. Art. 1 Abs. 5 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten nimmt vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie nur Gesetzgebungsakte aus, in deren Rahmen das Gesetzgebungsorgan die Ziele der Richtlinie der Sache nach erreicht hat.

Werden bei einem nationalen Gericht Verfahren zur Anfechtung verwaltungsbehördlicher Genehmigungen für der Richtlinie 85/337 unterliegende Projekte eingeleitet und werden diese Genehmigungen später durch einen Gesetzgebungsakt ratifiziert, ist es erforderlich, nicht nur den Wortlaut des betreffenden Akts, sondern auch den sachlichen Inhalt des Gesetzgebungsverfahrens — insbesondere die dem Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Angaben und die Prüfung, der diese Angaben unterzogen worden sind — zu untersuchen, um zu entscheiden, ob diese Ziele erreicht wurden. Wurden sie nicht erreicht, hat das nationale Gericht den Gesetzgebungsakt außer Betracht zu lassen und die verwaltungsbehördlichen Genehmigungen als solche zu untersuchen.

B. Im Rahmen solcher Verfahren verlangen Art. 10a der Richtlinie 85/337 und Art. 9 des Aarhus-Übereinkommens, dass das befasste Gericht entweder in eigener Zuständigkeit oder durch eine Vorlage an ein entsprechend zuständiges Gericht feststellen kann, ob der Gesetzgebungsakt vom Anwendungsbereich dieser beiden Instrumente ausgenommen ist, weil die in Rede stehenden Ziele im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht worden sind."