Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 28. April 2016[1]

Rechtssache C-379/15

Association France Nature Environnement
gegen
Premier ministre
und
Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

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

„Befugnisse des nationalen Richters — Nationale Regelung im Widerspruch zum Unionsrecht — Vorläufige Fortgeltung der Wirkungen einer solchen Regelung — Zeitliche Wirkung — Verpflichtung, den Gerichtshof anzurufen — Schutz der Umwelt — Richtlinie 2001/42/EG — Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme — Verletzung verfahrensrechtlicher Vorgaben des Unionsrechts"

I – **Einleitung**

1. Muss ein innerstaatliches Gericht die fehlerhafte Umsetzung einer Richtlinie rückwirkend aufheben oder darf es die vorübergehende Fortgeltung der fehlerhaften Regeln anordnen, bis der Gesetzgeber den Fehler (für die Zukunft) korrigiert hat? Diese Frage wird dem Gerichtshof vorliegend gestellt.

2. Ausgangspunkt des Vorabentscheidungsersuchens ist ein Normenkontrollverfahren vor dem französischen Conseil d'État (Staatsrat), das die Vereinbarkeit des französischen Umsetzungsrechts mit der Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme[2] (im Folgenden: SUP-Richtlinie, SUP steht für strategische Umweltprüfung) zum Gegenstand hat. In diesem Verfahren hat der Staatsrat festgestellt, dass die Anforderungen jener Richtlinie zur Autonomie von Stellen, die bei der Umweltprüfung zu konsultieren sind, nicht korrekt umgesetzt wurden. Der Staatsrat möchte nunmehr vermeiden, dass die Gültigkeit der Pläne und Programme, die unter Anwendung dieser richtlinienwidrigen nationalen Rechtslage erlassen wurden, in Frage gestellt werden kann.

3. Der Staatsrat bezieht sich dabei zwar auf das Urteil Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne,[3] das wie das Vorabentscheidungsersuchen die SUP-Richtlinie betraf und die Aufrechterhaltung von derartigen Plänen und Programmen unter bestimmten Bedingungen zulässt. Doch bei genauerer Betrachtung zeigen sich erhebliche Unterschiede.

1 — Originalsprache: Deutsch.

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

3 — Urteil vom 28. Februar 2012 (C-41/11, EU:C:2012:103).

4. Bei dem genannten Urteil ging es nämlich um die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Durchführung der Nitratrichtlinie,[4] die unter Verletzung der verfahrensrechtlichen Anforderungen der SUP-Richtlinie erlassen wurden. Das vorliegende Verfahren hat dagegen die *Umsetzung* der SUP-Richtlinie selbst zum Gegenstand. Eine einfache Übertragung des früheren Urteils scheidet daher aus. Vielmehr wirft das vorliegende Verfahren allgemeinere Fragen zur Wirkung von Richtlinien auf.

5. Dieses Vorabentscheidungsersuchen ist der Ausgangspunkt einer schönen Fingerübung auf der Klaviatur des Mehrebenenrechts der Union, die bekannte Motive des Vorrangs, des Vorabentscheidungsersuchens und der Folgen von Verfahrensfehlern in Erinnerung ruft. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass die sich ergebende Melodie beim Staatsrat Gefallen findet.

II – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

6. Das Hauptziel der SUP-Richtlinie besteht gemäß ihrem Art. 1 darin, dass (bestimmte) Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, bei ihrer Ausarbeitung und vor ihrer Annahme einer Umweltprüfung unterzogen werden. Sie legt die Mindestanforderungen in Bezug auf die Ausarbeitung des Umweltberichts, die Durchführung von Konsultationen, die Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltprüfung sowie die Unterrichtung über die nach der Prüfung ergangene Entscheidung fest.

7. Art. 6 Abs. 3 der SUP-Richtlinie betrifft die Konsultation betroffener Behörden:

„Die Mitgliedstaaten bestimmen die zu konsultierenden Behörden, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von den durch die Durchführung des Plans oder Programms verursachten Umweltauswirkungen betroffen sein könnten."

B – *Französisches Recht*

8. Art. L. 122-7 des Umweltgesetzbuchs in der Fassung durch das Dekret Nr. 2012-616 vom 2. Mai 2012 über die Prüfung bestimmter Pläne und Dokumente, die Auswirkungen auf die Umwelt haben, bestimmt:

„Die für die Ausarbeitung eines Plans oder eines Dokuments zuständige juristische Person des öffentlichen Rechts übermittelt einer für Umweltfragen zuständigen staatlichen Verwaltungsbehörde den nach Art. L. 122-4 ausgearbeiteten Plan- oder Dokumentenentwurf zusammen mit dem Umweltbericht zur Stellungnahme. …"

III – **Ausgangsfall und Vorabentscheidungsersuchen**

9. Die Association France Nature Environnement beantragt beim französischen Staatsrat, das Dekret Nr. 2012-616 für nichtig zu erklären.

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

10. In diesem Normenkontrollverfahren hat der Staatsrat bereits festgestellt, dass das angefochtene Dekret den sich aus der SUP-Richtlinie in der Auslegung des Gerichtshofs ergebenden Erfordernissen nicht Genüge getan hat. Für bestimmte Pläne und Programme ist nämlich ein und dieselbe Behörde mit der Zuständigkeit für die Ausarbeitung und Genehmigung der Pläne und Dokumente und für die Konsultation in Umweltfragen betraut. Es gibt jedoch keine Bestimmungen, die gewährleisten, dass die Zuständigkeit für die Konsultation in Umweltfragen innerhalb dieser Behörde von einer Einheit ausgeübt wird, die über tatsächliche Autonomie verfügt.

11. Diese Rechtslage ist nach dem Staatsrat mit Art. 6 Abs. 3 der SUP-Richtlinie in der Auslegung durch den Gerichtshof unvereinbar.

12. Der Staatsrat geht davon aus, dass die Rückwirkung der teilweisen Nichtigerklärung des angefochtenen Dekrets die Gefahr bergen würde, dass die Rechtmäßigkeit vieler danach durchgeführten Pläne und Programme sowie aller aufgrund dieser Pläne und Programme getroffenen Maßnahmen unter Berücksichtigung der nach dem französischen Verwaltungsrecht bestehenden Möglichkeit, unbefristet die Einrede der Rechtswidrigkeit von Rechtsakten zu erheben, in Frage gestellt wird.

13. Dieses Ergebnis möchte der Staatsrat vermeiden und richtet daher die folgenden Fragen an den Gerichtshof:

1) Muss ein nationales Gericht als für die Anwendung des Rechts der Europäischen Union zuständiges ordentliches Gericht in allen Fällen den Gerichtshof der Europäischen Union um Vorabentscheidung ersuchen, damit er beurteilt, ob die vom nationalen Gericht für unionsrechtswidrig befundenen Bestimmungen vorläufig aufrechtzuerhalten sind?

2) Falls die erste Frage bejaht wird, wäre eine mögliche Entscheidung des Staatsrats, die Wirkungen der von ihm für rechtswidrig befundenen Bestimmungen des Art. 1 des Dekrets vom 2. Mai 2012 über die Prüfung bestimmter Pläne und Dokumente, die Auswirkungen auf die Umwelt haben, bis zum 1. Januar 2016 aufrechtzuerhalten, insbesondere durch ein zwingendes Umweltschutzerfordernis gerechtfertigt?

14. Am vorliegenden Verfahren haben die Association France Nature Environnement, die Französische Republik und die Europäische Kommission sich schriftlich und in der Verhandlung vom 24. Februar 2016 mündlich beteiligt.

IV – **Würdigung**

15. Der Staatsrat fragt zwar zunächst nach der Möglichkeit, für unionsrechtswidrig befundene Bestimmungen vorläufig noch nicht aufzuheben, doch tatsächlich geht es ihm nicht um die Bestimmungen als solche, sondern darum, *ihre Wirkungen* gegenüber dem vorrangig anwendbaren Unionsrecht aufrechtzuerhalten. Darauf zielt die zweite Frage ausdrücklich ab.

16. Daher werde ich zunächst untersuchen, um welche Wirkungen es geht (dazu unter A), bevor ich darlege, dass es mit der gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs unvereinbar wäre, diese Wirkungen aufrechtzuerhalten (dazu unter B). Abschließend erörtere ich, wie praktisch mit dem Problem umzugehen ist, das den Staatsrat zu seinem Vorabentscheidungsersuchen veranlasst hat. Nur in diesem Rahmen stellt sich überhaupt die vom Staatsrat aufgeworfene Frage, ob der Gerichtshof angerufen werden muss (dazu unter C).

A – *Zu den Wirkungen der fraglichen Bestimmung*

17. Der Staatsrat möchte die Wirkungen von Art. L. 122-7 des Umweltgesetzbuchs vorläufig aufrechterhalten, der vorsieht, dass die für die Ausarbeitung eines Plans oder eines Dokuments zuständige Stelle einer für Umweltfragen zuständigen staatlichen Verwaltungsbehörde den nach Art. L. 122-4 ausgearbeiteten Plan- oder Dokumentenentwurf zusammen mit dem Umweltbericht zur Stellungnahme übermittelt. Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 3 der SUP-Richtlinie.

18. Der Gerichtshof hat jedoch entschieden, dass es zwar zulässig ist, wenn die einen Plan oder ein Programm ausarbeitende oder annehmende Behörde auch (selbst) zu dieser Maßnahme gemäß Art. 6 Abs. 3 konsultiert wird. Doch zumindest muss innerhalb der normalerweise für die Konsultation in Umweltfragen zuständigen Behörde eine funktionelle Trennung stattfinden, die so ausgestaltet ist, dass eine (zu konsultierende) behördeninterne Verwaltungseinheit über tatsächliche Autonomie verfügt. [5]

19. Der Staatsrat kam daher zu dem Ergebnis, dass Art. L. 122-7 des Umweltgesetzbuchs mit Art. 6 Abs. 3 der SUP-Richtlinie unvereinbar ist, soweit diese Bestimmung keine hinreichende Autonomie der Stellen gewährleistet, die behördenintern im Rahmen der Umweltprüfung von Plänen oder Programmen konsultiert werden. Gleichwohl möchte er die Wirkungen dieser Bestimmung aufrechterhalten, bis eine Ersatzregelung erlassen wurde, die mit der SUP-Richtlinie vereinbar ist.

20. Dabei ist die vorübergehende weitere Anwendung dieser Verfahrensvorschriften bei der Prüfung neuer Pläne oder Programme zwar vorstellbar, aber nur von geringerem praktischem Interesse. Es läge vermutlich sogar nahe, diese Prüfungen aufzuschieben, bis die Autonomie der fraglichen Stellen ausreichend gesichert ist.

21. Dem Staatsrat geht es vielmehr vorrangig um bereits angenommene Pläne und Programme, deren Umweltprüfung die Konsultation von nicht ausreichend autonomen Stellen einschloss. Er befürchtet, dass solche Pläne oder Programme wegen der fehlenden Autonomie in ihrem Bestand gefährdet sind.

22. Diese Gefahr kann sich sowohl in direkten Klagen gegen den jeweiligen Plan oder das Programm verwirklichen als auch in Inzidentrügen. Letztere könnten im Rahmen von Klagen gegen behördliche Entscheidungen erhoben werden, die auf den jeweiligen Plan oder das Programm gestützt werden. Derartige Inzidentrügen unterliegen nach Angaben des Staatsrats im französischen Recht keiner zeitlichen Beschränkung, so dass die Bestandskraft [6] von Plänen oder Programmen ihnen nicht entgegenstünde.

23. Vorstellbar wäre z. B., dass ein Plan aus Gründen des Umweltschutzes auf bestimmten Flächen Baumaßnahmen untersagt. Wenn aus diesem Grund ein Antrag auf eine Baugenehmigung abgewiesen wird, könnte der Antragsteller im Rahmen einer anschließenden Klage einwenden, dass der Plan mit einem Verfahrensfehler behaftet ist, weil die vor seiner Annahme konsultierten behördeninternen Stellen nicht hinreichend autonom waren. Wenn der Plan das einzige Hindernis für die Baugenehmigung gewesen wäre, wäre es daher vorstellbar, dass das Bauvorhaben gestattet werden müsste.

5 — Urteil vom 20. Oktober 2011, Seaport (NI) u. a. (C-474/10, EU:C:2011:681, Rn. 43).

6 — Vgl. zur Zulässigkeit von Ausschlussfristen die Urteile vom 16. Dezember 1976, Rewe-Zentralfinanz und Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, Rn. 5), vom 17. November 1998, Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, Rn. 19), vom 30. Juni 2011, Meilicke u.a. (C-262/09, EU:C:2011:438, Rn. 56), und vom 29. Oktober 2015, BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, Rn. 28).

24. Denkbar wäre aber auch z. B., dass sich Umweltverbände gegen Vorhaben wenden, die einem solchen Plan oder Programm genügen, und dabei vortragen, dass bei hinreichender Autonomie der konsultierten behördeninternen Stellen strengere Schutzbestimmungen in den Plan oder das Programm integriert worden wären.

25. Welchen Erfolg ein solches Vorbringen tatsächlich hätte, hinge zunächst vom innerstaatlichen Recht ab, da die SUP-Richtlinie zwar die Autonomie der zu konsultierenden Stellen verlangt,[7] aber die Folgen einer unzureichenden Autonomie nicht ausdrücklich regelt.[8]

26. Die Modalitäten der Berufung auf die unionsrechtliche gebotene Autonomie der konsultierten Stelle dürfen jedoch nicht ungünstiger sein als diejenigen, die gleichartige Sachverhalte innerstaatlicher Art regeln (Äquivalenzgrundsatz), und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz).[9] Und nach dem Effektivitätsgrundsatz müssen die in diesem Zusammenhang angerufenen Gerichte auf der Grundlage ihres nationalen Rechts Maßnahmen zur Aussetzung oder Aufhebung des unter Verstoß gegen die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung gemäß der SUP-Richtlinie erlassenen Plans oder Programms ergreifen.[10]

27. Allerdings könnte man darüber nachdenken, ob die Rechtsprechung zu Verfahrensfehlern bei der Anwendung der UVP-Richtlinie[11] übertragbar ist.

28. Danach verlangt ein Verfahrensfehler nicht die Aufhebung der angegriffenen Entscheidung, wenn das Gericht – ohne dem Rechtsbehelfsführer insoweit in irgendeiner Form die Beweislast aufzubürden, aber gegebenenfalls anhand der vom Projektentwickler oder von den zuständigen Behörden vorgelegten Beweise und allgemeiner der gesamten dem Gericht oder der Stelle vorliegenden Akte – zu der Feststellung in der Lage ist, dass die angegriffene Entscheidung ohne den Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre.[12] Darüber hinaus ist es bei dieser Beurteilung Sache des betreffenden Gerichts, u. a. den Grad der Schwere des geltend gemachten Fehlers zu berücksichtigen.[13]

29. Es bedürfte jedoch weiterer Prüfung, ob diese Gedanken überhaupt von individuellen Genehmigungen im Sinne der UVP-Richtlinie auf zwangsläufig allgemeiner angelegte Pläne und Programme übertragbar sind, wo naturgemäß größere Gestaltungsspielräume bestehen, die durch Konsultationen beeinflusst werden können. Dies sollte nicht im vorliegenden Verfahren abstrakt erörtert werden, sondern anhand konkreter Verfahren zu einzelnen Plänen oder Programmen, welche die tatsächlich auftretenden Fragen illustrieren.

30. Der Staatsrat befürchtet folglich zu Recht, dass die unzureichende Autonomie von im Rahmen der Umweltprüfung gemäß der SUP-Richtlinie konsultierten Stellen den Bestand der betroffenen Pläne und Programme in Frage stellen kann.

7 — Urteil vom 20. Oktober 2011, Seaport (NI) u. a. (C-474/10, EU:C:2011:681, Rn. 43).

8 — Vgl. Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 42).

9 — Vgl. Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 45).

10 — Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 46).

11 — Nunmehr Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2011, L 26, S. 1) in der durch die Richtlinie 2014/52/EU vom 16. April 2014 (ABl. 2014, L 124, S. 1) geänderten Fassung.

12 — Urteile vom 7. November 2013, Gemeinde Altrip u. a. (C-72/12, EU:C:2013:712, Rn. 53), und vom 15. Oktober 2015, Kommission/Deutschland (C-137/14, EU:C:2015:683, Rn. 60).

13 — Urteil vom 7. November 2013, Gemeinde Altrip u. a. (C-72/12, EU:C:2013:712, Rn. 54).

B – *Zur Aufrechterhaltung der Wirkung unionsrechtswidriger Bestimmungen*

31. Daraus erklärt sich das Ziel des Vorabentscheidungsersuchens, zu erfahren, ob der Staatsrat die Wirkungen des mit Art. 6 Abs. 3 der SUP-Richtlinie unvereinbaren französischen Umsetzungsrechts aufrechterhalten kann. Damit soll ausgeschlossen werden, dass die unter Anwendung des Umsetzungsrechts erlassenen Pläne und Programme wegen seiner Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht in Frage gestellt werden.

32. Die Frage, welche Wirkung innerstaatlichen Bestimmungen zukommt, die mit dem Unionsrecht unvereinbar sind, ist aber bereits weitgehend geklärt. Denn es ist Sache des innerstaatlichen Gerichts, im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden und für ihre volle Wirksamkeit Sorge zu tragen, indem es jede Bestimmung des nationalen Rechts unangewandt lässt, die es zu einer im Widerspruch zum Unionsrecht stehenden Entscheidung veranlassen würde. [14] Darin kommt der Vorrang des Unionsrechts zum Ausdruck. [15]

33. Die Frage des Staatsrats zielt somit darauf ab, ob er die Wirkung des vorrangig anwendbaren Gebots, eine ausreichende Autonomie der zu konsultierenden Stelle zu gewährleisten, vorübergehend zugunsten der französischen Regelungen aussetzen kann, die diese Autonomie nicht vorsehen.

34. Insoweit gilt, dass *nur* [16] *der Gerichtshof* sich ausnahmsweise gemäß dem der Unionsrechtsordnung innewohnenden allgemeinen Grundsatz der Rechtssicherheit veranlasst sehen kann, die Möglichkeit für alle Betroffenen einzuschränken, sich auf eine von ihm vorgenommene Auslegung einer Bestimmung zu berufen, um in gutem Glauben begründete Rechtsverhältnisse in Frage zu stellen. [17] Wenn hingegen einzelstaatliche Gerichte befugt wären, innerstaatlichen Bestimmungen Vorrang vor entgegenstehendem Unionsrecht einzuräumen, und sei es auch nur vorübergehend, würde die einheitliche Geltung des Unionsrechts beeinträchtigt.

35. Und selbst der Gerichtshof kann eine solche Einschränkung nur in dem Urteil selbst vornehmen, in dem über die erbetene Auslegung entschieden wird. [18] Dieser Grundsatz stellt die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten und der Einzelnen in Ansehung des Unionsrechts sicher und erfüllt damit die Anforderungen, die sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit ergeben. [19]

36. Für das Vorabentscheidungsersuchen des Staatsrats ist inhaltlich die Auslegung von Interesse, die der Gerichtshof in dem Urteil Seaport (NI) u. a. getroffen hat. Die Wirkungen dieses Urteils hat der Gerichtshof jedoch nicht beschränkt. Dies kann nunmehr nicht mehr nachgeholt werden.

14 — Urteile vom 9. März 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, Rn. 21/23), vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 45), und vom 18. April 2013, L (C-463/11, EU:C:2013:247, Rn. 44).

15 — Vgl. Urteile vom 9. März 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, Rn. 17), vom 8. September 2010, Winner Wetten (C-409/06, Slg, EU:C:2010:503, Rn 53), und vom 4. Februar 2016, Ince (C-336/14, Slg, EU:C:2016:72, Rn. 52).

16 — Urteil vom 8. September 2010, Winner Wetten (C-409/06, Slg, EU:C:2010:503, Rn. 67).

17 — Urteile vom 8. April 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, Rn. 71 bis 75), vom 6. März 2007, Meilicke u. a. (C-292/04, EU:C:2007:132, Rn. 35), und vom 23. Oktober 2012, Nelson u. a. (C-581/10 und C-629/10, EU:C:2012:657, Rn. 89).

18 — Urteile vom 2. Februar 1988, Barra u. a. (309/85, EU:C:1988:42, Rn. 142), vom 15. Dezember 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463), vom 6. März 2007, Meilicke u. a. (C-292/04, EU:C:2007:132, Rn. 36), und vom 23. Oktober 2012, Nelson u. a. (C-581/10 und C-629/10, EU:C:2012:657, Rn. 90).

19 — Urteile vom 6. März 2007, Meilicke u. a. (C-292/04, EU:C:2007:132, Rn. 37), und vom 23. Oktober 2012, Nelson u. a. (C-581/10 und C-629/10, EU:C:2012:657, Rn. 91).

37. Das Urteil Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne begründet keine zusätzliche Ausnahme vom Vorrang des Unionsrechts. Zwar ist dort die Rede davon, bestimmte Wirkungen eines für nichtig erklärten nationalen Rechtsakts aufrechtzuerhalten, [20] doch bezieht sich diese Aussage nicht auf einen Rechtsakt, der inhaltlich im Widerspruch zum Unionsrecht steht, sondern auf einen Rechtsakt, der unter Verstoß gegen die Vorgaben des Unionsrechts für das Verfahren erlassen wurde. [21]

38. Folglich ist es nicht möglich, die Wirkungen innerstaatlicher Umsetzungsbestimmungen dergestalt aufrecht zu erhalten, dass eine Berufung auf Art. 6 Abs. 3 der SUP-Richtlinie, wie ihn der Gerichtshof im Urteil Seaport (NI) u. a. ausgelegt hat, gegenüber Plänen oder Programmen, die unter Verletzung dieser Bestimmung erlassen wurden, ausgeschlossen wäre.

C – *Zur Aufrechterhaltung der in Anwendung von unionsrechtswidrigen Bestimmungen erlassenen Pläne und Programme*

39. Das Vorabentscheidungsersuchen lässt sich allerdings auch dahin gehend verstehen, ob der Staatsrat bereits heute, im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Vereinbarkeit der französischen Bestimmungen zur Umsetzung der SUP-Richtlinie mit dem Unionsrecht, über die Aufrechterhaltung von betroffenen Plänen und Programmen entscheiden kann und ob er dafür den Gerichtshof anrufen muss.

40. Die Grundlage dafür könnte im Urteil Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne zu finden sein. Danach kann ein Gericht ausnahmsweise berechtigt sein, eine nationale Rechtsvorschrift anzuwenden, die es ihm gestattet, bestimmte Wirkungen eines für nichtig erklärten Plans oder Programms aufrechtzuerhalten, sofern

— dieser eine Maßnahme zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Nitratrichtlinie darstellt,

— die Verabschiedung und das Inkrafttreten des neuen nationalen Rechtsakts, der das Aktionsprogramm im Sinne von Art. 5 der Nitratrichtlinie enthält, es nicht ermöglichen, die sich aus der Nichtigerklärung des angefochtenen Erlasses ergebenden schädigenden Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden,

— die Nichtigerklärung dieses angefochtenen Rechtsakts zur Folge hätte, dass hinsichtlich der Umsetzung der Nitratrichtlinie ein rechtliches Vakuum geschaffen würde, das insofern noch nachteiliger für die Umwelt wäre, als die Nichtigerklärung zu einem geringeren Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen führen würde und damit dem wesentlichen Zweck dieser Richtlinie zuwiderliefe und

— eine ausnahmsweise Aufrechterhaltung der Wirkungen eines solchen Rechtsakts nur den Zeitraum umfasst, der zwingend notwendig ist, um Maßnahmen zu erlassen, die die Beseitigung der festgestellten Unregelmäßigkeit ermöglichen. [22]

41. Insofern stellen sich zwei Fragen. Einerseits ist zu klären, ob über eine solche Aufrechterhaltung abstrakt für alle betroffenen Pläne und Programme oder – wie Frankreich vorschlägt – zumindest für bestimmte Kategorien von Plänen oder Programmen entschieden werden kann (dazu unter 2). Andererseits ist zu erörtern, inwieweit es dafür eines Vorabentscheidungsersuchens an den Gerichtshof bedarf (dazu unter 3). Zuvor ist allerdings auf die Zulässigkeit des so verstandenen Vorabentscheidungsersuchens einzugehen.

20 — Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 58).

21 — Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 44 bis 48).

22 — Urteil vom 28. Februar 2012 (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 63).

1. Zur Zulässigkeit des so verstandenen Vorabentscheidungsersuchens

42. Wenn man das Vorabentscheidungsersuchen so versteht, ist zunächst darauf einzugehen, ob seine Beantwortung für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens notwendig, es in dieser Auslegung also zulässig wäre. Der Staatsrat ist nämlich nicht mit einem Verfahren befasst, das unmittelbar die Gültigkeit von Plänen oder Programmen zum Gegenstand hat, die unter Verletzung von Art. 6 Abs. 3 der SUP-Richtlinie erlassen wurden.

43. Der Staatsrat hat allerdings dargelegt, dass seine Feststellung der Unvereinbarkeit des französischen Umsetzungsrechts mit Art. 6 Abs. 3 der SUP-Richtlinie die Gültigkeit bestimmter Pläne und Programme in Frage stellen kann. Daher ist es nicht offensichtlich ausgeschlossen, dass er sich in seiner Entscheidung zu ihren Folgen für die betroffenen Pläne und Programme äußern kann.

44. Folglich greift auch in diesem Fall die Vermutung der Erheblichkeit der zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen [23] und die beiden oben entwickelten Teilfragen sind zulässig.

2. Zur Aufrechterhaltung aller betroffenen Pläne und Programme oder von bestimmten Kategorien

45. Wie die Kommission zu Recht vorträgt, hat der Gerichtshof es bereits im Zusammenhang mit der UVP-Richtlinie abgelehnt, Genehmigungen, die unter Verstoß gegen die verfahrensrechtlichen Anforderungen dieser Richtlinie erlassen wurden, pauschal zu heilen. [24] Die im Urteil Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne für Pläne und Programme entwickelten Kriterien gehen in die gleiche Richtung. Denn danach ist es nur ausnahmsweise zulässig, die Wirkungen einzelner Rechtsakte aufrechtzuerhalten. [25] Und zumindest drei der dort angeführten vier Bedingungen zielen darauf ab, jeden einzelnen Rechtsakt und die Folgen seiner Aufhebung zu würdigen.

46. So ist nach der zweiten Bedingung zu untersuchen, ob eine *gerichtliche* Aufrechterhaltung notwendig ist oder ob bereits ein nachfolgender, im richtigen Verfahren erlassener Rechtsakt ausreichende Regelungen getroffen hat. [26] In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass eine nachträgliche Korrektur des Fehlers in der gesetzlichen Umsetzung der SUP-Richtlinie nicht geeignet wäre, die Verfahrensfehler beim Erlass von Plänen oder Programmen zu heilen. Die hinreichende Autonomie der konsultierten Stelle kann nämlich nicht im Nachhinein hergestellt werden. Nur nachträglich im richtigen Verfahren erlassene Pläne oder Programme, die verfahrensfehlerhaft erlassene Maßnahmen ersetzen, sind für diese Bedingung von Bedeutung.

47. Die dritte Bedingung betrifft die spezifischen Nachteile für die Umwelt, die aus der Aufhebung des Rechtsakts folgen würden. [27] Und für die Erfüllung der vierten Bedingung ist abzuschätzen, wie lange es dauern würde, im richtigen Verfahren eine Ersatzmaßnahme zu treffen. [28] Beide Fragen lassen sich nur in Bezug auf einzelne Pläne oder Programme beurteilen.

48. Somit kann nur im Einzelfall darüber entschieden werden, ob Pläne oder Programme, die unter Verletzung von Verfahrensanforderungen der SUP-Richtlinie erlassen wurden, vorübergehend aufrechterhalten werden.

23 — Urteile vom 7. September 1999, Beck und Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, Rn. 22), vom 16. Juni 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, Rn. 30), und vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, Slg, EU:C:2013:105, Rn. 40).

24 — Urteil vom 3. Juli 2008, Kommission/Irland (C-215/06, EU:C:2008:380, Rn. 57).

25 — Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 58).

26 — Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 60).

27 — Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 61).

28 — Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 62).

3. Zur Notwendigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens

49. Die drei bisher erörterten Bedingungen des Urteils Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne hängen nicht von der Auslegung des Unionsrechts, sondern im Wesentlichen von den tatsächlichen Gegebenheiten und dem Inhalt der jeweiligen Maßnahme ab. Daher können sie in der Regel von den innerstaatlichen Gerichten geprüft werden, ohne dass ein Vorabentscheidungsersuchen notwendig wäre.

50. Für die erste Bedingung des Gerichtshofs, dass der betreffende Rechtsakt eine Maßnahme zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Nitratrichtlinie darstellen muss,[29] gilt dies auf den ersten Blick erst recht.

51. Schwierigkeiten erwachsen allerdings daraus, dass der Staatsrat auch Pläne und Programme in den Blick nimmt, die nicht die Nitratrichtlinie umsetzen. Es stellt sich daher die Frage, ob innerstaatliche Gerichte auch Maßnahmen mit anderen Zielen aufrechterhalten können.

52. Wie ich bereits in meinen Schlussanträgen Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne dargelegt habe, kann es unabhängig von der Umsetzung der Nitratrichtlinie gute Gründe geben, einen Plan oder ein Programm aufrechtzuerhalten, obwohl diese Maßnahme unter Verletzung der SUP-Richtlinie erlassen wurde. Denn der Wegfall einer solchen Maßnahme könnte eine Schutzlücke für die Umwelt eröffnen.[30] Dies gilt sowohl für Maßnahmen zur Umsetzung des Umweltrechts der Union als auch für rein innerstaatlich veranlasste Maßnahmen zum Umweltschutz.

53. Ich hielte allerdings eine dahin gehende Entscheidung des Gerichtshofs im vorliegenden Verfahren für unangemessen.

54. Erstens ist nicht erkennbar, dass der Staatsrat im Ausgangsverfahren überhaupt mit der Aufrechterhaltung einzelner Pläne oder Programme befasst ist. Daher wäre eine entsprechende Feststellung des Gerichtshofs für seine Entscheidung nicht notwendig.

55. Zweitens wurde das Urteil Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne von der Großen Kammer des Gerichtshofs getroffen. Sie hielt es für sinnvoll, die Möglichkeit einer Aufrechterhaltung von Plänen oder Programmen ausdrücklich auf den konkret zu entscheidenden Fall zu beschränken, nämlich auf die Aufrechterhaltung einer fehlerhaft erlassenen Maßnahme zur Umsetzung der Nitratrichtlinie. Daher sollte die Erste Kammer des Gerichtshofs nicht ohne Not viel weiter reichende Aussagen treffen.

56. Drittens halte ich die Vorsicht der Großen Kammer für gerechtfertigt. Weiter reichende Aussagen zur Aufrechterhaltung von Plänen und Programmen müssten im vorliegenden Verfahren ohne jede Kenntnis der im Einzelfall widerstreitenden Interessen getroffen werden. Zugleich könnten sie die praktische Wirksamkeit der SUP-Richtlinie und vielleicht auch anderer Verfahrensvorgaben des Unionsrechts schwächen.

57. Folglich ist es beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts noch unklar, ob auch fehlerhaft erlassene Maßnahmen aufrechterhalten werden dürfen, die nicht der Umsetzung der Nitratrichtlinie dienen. Ein einzelstaatliches Gericht, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, ist somit nach Art. 267 Abs. 3 AEUV zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet, wenn es die Aufrechterhaltung solcher Maßnahmen erwägt.

29 — Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 59).

30 — Meine Schlussanträge in der Rechtssache Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2011:822, Nrn. 42 und 43).

V – **Ergebnis**

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

1) Es ist nicht möglich, die Wirkungen innerstaatlicher Umsetzungsbestimmungen dergestalt aufrechtzuerhalten, dass eine Berufung auf Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, wie ihn der Gerichtshof im Urteil Seaport (NI) u. a. (C-474/10, EU:C:2011:681) ausgelegt hat, gegenüber Plänen oder Programmen, die unter Verletzung dieser Bestimmung erlassen wurden, ausgeschlossen wäre.

2) Auf der Grundlage des Urteils Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103) können mitgliedstaatliche Gerichte nur im Einzelfall die Wirkungen eines unter Verstoß gegen die Richtlinie 2001/42 erlassenen Plans oder Programms vorübergehend aufrechterhalten.

3) Beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts ist ein einzelstaatliches Gericht, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, nach Art. 267 Abs. 3 AEUV zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet, bevor es die Wirkungen eines unter Verstoß gegen die Richtlinie 2001/42 erlassenen Plans oder Programms aufrechterhält, falls diese Maßnahme nicht der Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen dient.