

WICHTIGER RECHTLICHER HINWEIS: Für die Angaben auf dieser Website besteht Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz.

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
10. März 2005⁽¹⁾

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Richtlinie 97/11/EG – **Umweltverträglichkeitsprüfung** bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – Straßenbauvorhaben in bestimmten Bundesländern“

In der Rechtssache C-531/03

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Artikel 226 EG, eingereicht am 18. Dezember 2003,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch J.-C. Schieferer und F. Simonetti als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch C.-D. Quassowski und M. Lumma als Bevollmächtigte,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter J. Makarczyk (Berichterstatler) und P. Kūris,

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass

die Bundesrepublik Deutschland dadurch, dass

- sie die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die **Umweltverträglichkeitsprüfung** bei bestimmten öffentlichen und

privaten Projekten (ABl. L 73, S. 5) u. a. in Bezug auf Straßenbauvorhaben in Rheinland-Pfalz noch nicht umgesetzt hat und

- in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit besteht, Straßenbauvorhaben im Wege der Plangenehmigung ohne **Umweltverträglichkeitsprüfung** zuzulassen,

gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 97/11 und aus Artikel 4 in Verbindung mit Anhang I Nummer 7 Buchstaben b und c sowie Anhang II Nummer 10 Buchstabe e der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die **Umweltverträglichkeitsprüfung** bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40) in der durch die Richtlinie 97/11 geänderten Fassung verstoßen hat.

Rechtlicher Rahmen

- 2 Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 85/337 in der Fassung aufgrund der Richtlinie 97/11 lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. Diese Projekte sind in Artikel 4 definiert.“

- 3 Artikel 4 der betreffenden Richtlinie bestimmt:

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

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

- a) einer Einzelfalluntersuchung
- oder

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

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

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

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

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

- 4 Der oben genannte Anhang I Nummer 7 Buchstaben b und c lautet:

„7. ...

- b) Bau von Autobahnen und Schnellstraßen.
- c) Bau von neuen vier- oder mehrspurigen Straßen oder Verlegung und/oder Ausbau von bestehenden ein- oder zweispurigen Straßen zu vier- oder mehrspurigen Straßen, wenn diese neue Straße oder dieser verlegte und/oder ausgebaute Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweisen würde.“

- 5 Im vorerwähnten Anhang II Artikel 10 Buchstabe e heißt es:

„10. ...

e) Bau von Straßen, Häfen und Hafenanlagen, einschließlich Fischereihäfen ...“

6 Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 97/11 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis zum 14. März 1999 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.“

Vorverfahren

7 Da die Kommission der Ansicht war, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 97/11 verstoßen habe, leitete sie gegen diesen Staat das in Artikel 226 EG vorgesehene Vertragsverletzungsverfahren ein, indem sie ihm am 20. Dezember 2001 ein Mahnschreiben übersandte.

8 Die Kommission wies die von der deutschen Regierung als Antwort auf das Mahnschreiben vorgebrachten Gründe zurück und forderte sie in einer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 17. Dezember 2002 auf, innerhalb einer Frist von zwei Monaten ab Zustellung der Stellungnahme alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dieser nachzukommen.

9 Da nach Ansicht der Kommission aus der Antwort der Bundesrepublik Deutschland vom 26. Februar 2003 nicht hervorging, dass alle Vorkehrungen zur Umsetzung der Richtlinie 97/11 in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen getroffen worden waren, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Vorbringen der Parteien

10 Zur Begründung ihrer Klage macht die Kommission geltend, zu dem Zeitpunkt, der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgelegt worden sei, sei die Richtlinie 97/11 in Rheinland-Pfalz in Bezug auf Straßenbauvorhaben, für die Landesrecht gelte, noch nicht umgesetzt gewesen. In Nordrhein-Westfalen sei nicht gesetzlich gewährleistet, dass eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** durchgeführt werde, wenn bei einem Straßenbauvorhaben nach Landesrecht erhebliche Umweltauswirkungen zu befürchten seien. Rundschreiben und bloße Verwaltungspraktiken, die die Verwaltung ändern könne, erfüllten nicht die Voraussetzungen der Bestimmtheit, der Klarheit und der Transparenz, die der Gerichtshof für die ordnungsgemäße Umsetzung einer Richtlinie in nationales Recht aufgestellt habe.

11 Was Rheinland-Pfalz angeht, führt die deutsche Regierung aus, dass das Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Richtlinie 97/11 im Oktober 2004 abgeschlossen sein müsste. Das laufende Umsetzungsverfahren sei zu berücksichtigen, und jedenfalls finde der Inhalt der Richtlinie schon jetzt vollständige Beachtung, da in einem Rundschreiben des Landesamts für Straßen und Verkehrswesen vom 25. Januar 1999, das vor Ablauf der Umsetzungsfrist versandt worden sei, die zuständigen Dienststellen angewiesen worden seien, die Richtlinie 97/11 sowohl für Vorhaben nach dem Bundesfernstraßengesetz als auch für Vorhaben nach dem Landesstraßengesetz anzuwenden. Der Richtlinie sei somit unabhängig von ihrer formellen Umsetzung unmittelbare Wirkung zuerkannt worden.

12 Was Nordrhein-Westfalen betrifft, trägt die deutsche Regierung vor, dass am 4. Mai 2004 das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Richtlinie erlassen worden sei. Durch dieses Gesetz, das am 3. Juni 2004 veröffentlicht worden sei, sei der Verstoß beendet worden.

13 Hilfsweise führt die Bundesrepublik Deutschland aus, schon vor Inkrafttreten dieses Gesetzes habe bei der Durchführung der Plangenehmigungs- und Planfeststellungsverfahren aufgrund der damals geltenden Gesetze ausgeschlossen werden können, dass ein dem Landesrecht unterfallendes Straßenbauvorhaben, das möglicherweise nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt gehabt habe, ohne **Umweltverträglichkeitsprüfung** habe verwirklicht werden können.

14 Die deutsche Regierung räumt allerdings ein, dass beim Plangenehmigungsverfahren eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** nicht ausdrücklich vorgeschrieben gewesen sei. In diesem Fall hätten die zuständigen Behörden in der Praxis das mit einer **Umweltverträglichkeitsprüfung** verbundene Planfeststellungsverfahren erzwungen, wenn sie nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt erwartet hätten.

15 Allgemeiner äußert die Bundesrepublik Deutschland Zweifel, ob nicht die Kommission mit der Erhebung der vorliegenden Klage gegen ihre Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit aus Artikel 10 EG verstößt.

Würdigung durch den Gerichtshof

16 Nach Artikel 10 Absatz 1 EG treffen die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus dem EG-Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Zu diesen Handlungen gehören die Richtlinien, die nach Artikel 249 Absatz 3 EG für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet werden, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich sind. Dies impliziert die Verpflichtung, im Rahmen der nationalen Rechtsordnung alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die vollständige Wirksamkeit der Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten (vgl. Urteile vom 17. Juni 1999 in der Rechtssache C-336/97, Kommission/Italien, Slg. 1999, I-3771, Randnr. 19, vom 21. Juni 2001 in der Rechtssache C-119/00, Kommission/Luxemburg, Slg. 2001, I-4795, Randnr. 12, und vom 7. März 2002 in der Rechtssache C-29/01, Kommission/Spanien, Slg. 2002, I-2503, Randnr. 9).

17 Nach ständiger Rechtsprechung erfordert die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht zwar nicht notwendig eine förmliche, wörtliche Übernahme ihres Inhalts in eine ausdrückliche, besondere Rechts- oder Verwaltungsvorschrift, sondern ihr kann auch ein allgemeiner rechtlicher Kontext genügen; Voraussetzung ist aber, dass dieser tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie hinreichend klar und bestimmt gewährleistet. Demgegenüber können bloße Verwaltungspraktiken, die ihrem Wesen nach von der Verwaltung beliebig geändert werden können und die nur unzureichend bekannt gemacht werden, nicht als eine wirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Vertrag angesehen werden (vgl. Urteile vom 7. Dezember 2000 in der Rechtssache C-38/99, Kommission/Frankreich, Slg. 2000, I-10941, Randnr. 53, vom 11. Oktober 2001 in der Rechtssache C-254/00, Kommission/Niederlande, Slg. 2001, I-7567, Randnr. 7, und vom 17. Januar 2002 in der Rechtssache C-394/00, Kommission/Irland, Slg. 2002, I-581, Randnr. 11).

18 Die Mitgliedstaaten müssen demnach die Richtlinie 97/11 so durchführen, dass vollständig den neuen Anforderungen entsprochen wird, die sie insbesondere hinsichtlich des in ihrer vierten Begründungserwägung genannten Zieles, die ursprünglich mit der Richtlinie 85/337 eingeführten Vorschriften für das Verfahren der **Umweltverträglichkeitsprüfung** deutlicher zu fassen, zu ergänzen und zu verbessern, und der Verpflichtung aus den Artikeln 2 und 4 aufstellt, vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen u. a. aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen zu unterwerfen.

19 Um die vollständige Anwendung der Richtlinie 97/11 zu gewährleisten und eine harmonisierte und effiziente Durchführung der in ihr aufgestellten Regelungen zu ermöglichen, müssen die Mitgliedstaaten folglich einen eindeutigen gesetzlichen Rahmen auf dem betreffenden Gebiet schaffen.

20 Daher stellt das Rundschreiben des Landesamts für Straßen und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz, mit dem die zuständigen Dienststellen angewiesen wurden, die Richtlinie 97/11 anzuwenden, ohne dass das Landesstraßengesetz, mit dem die Richtlinie 85/337 in ihrer ursprünglichen Fassung umgesetzt worden war, geändert wurde, im Hinblick auf die mit der Richtlinie 97/11 verfolgten Ziele kein angemessenes Mittel zu ihrer Umsetzung dar.

21 In Anbetracht der zitierten Rechtsprechung genügt auch die vorgetragene Praxis der zuständigen Behörden von Nordrhein-Westfalen vor Inkrafttreten des am 4. Mai 2004 erlassenen Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 97/11, ihr Einvernehmen zur Plangenehmigung zu verweigern und eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** anzuordnen, wenn nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten gewesen seien, wegen ihrer Unvorhersehbarkeit nicht den oben genannten Anforderungen.

- 22 Ferner hat der Gerichtshof in Bezug auf Maßnahmen, die nach Ablauf der Frist ergriffen wurden, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt war, wiederholt entschieden, dass das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf dieser Frist befand, und dass weder später eingetretene Änderungen noch Bestimmungen, die ein Mitgliedstaat nach Klageerhebung zur Erfüllung seiner Verpflichtungen erlassen hat, vom Gerichtshof berücksichtigt werden können (vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 17. September 1987 in der Rechtssache 291/84, Kommission/Niederlande, Slg. 1987, 3483, Randnr. 15, vom 16. Januar 2003 in der Rechtssache C-63/02, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 2003, I-821, Randnr. 11, und vom 6. März 2003 in der Rechtssache C-211/02, Kommission/Luxemburg, Slg. 2003, I-2429, Randnr. 6).
- 23 Schließlich steht es nach dem System des Artikels 226 EG im Ermessen der Kommission, eine Vertragsverletzungsklage zu erheben, und es ist nicht Sache des Gerichtshofes, die Zweckmäßigkeit der Ausübung dieses Ermessens zu beurteilen (vgl. u. a. Urteil vom 14. Mai 2002 in der Rechtssache C-383/00, Kommission/Deutschland, Slg. 2002, I-4219, Randnr. 19).
- 24 Folglich konnte die Bundesrepublik Deutschland von der Kommission nicht verlangen, von der Erhebung der Klage abzusehen, um den laufenden Umsetzungsverfahren Rechnung zu tragen.
- 25 Nach alledem ist die Klage der Kommission begründet.
- 26 Folglich ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch, dass sie die Richtlinie 97/11 in Bezug auf Straßenbauvorhaben in Rheinland-Pfalz nicht innerhalb der dafür gesetzten Frist umgesetzt hat und dass in Nordrhein-Westfalen zum Zeitpunkt des Ablaufs dieser Frist die Möglichkeit bestand, Straßenbauvorhaben im Wege der Plangenehmigung ohne **Umweltverträglichkeitsprüfung** zuzulassen, gegen ihre Verpflichtungen aus dieser Richtlinie und aus Artikel 4 in Verbindung mit Anhang I Nummer 7 Buchstaben b und c sowie Anhang II Nummer 10 Buchstabe e der Richtlinie 85/337 in der durch die Richtlinie 97/11 geänderten Fassung verstoßen hat.

Kosten

- 27 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, die Bundesrepublik Deutschland zur Tragung der Kosten zu verurteilen, und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch, dass sie die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die **Umweltverträglichkeitsprüfung** bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in Bezug auf Straßenbauvorhaben in Rheinland-Pfalz nicht innerhalb der dafür gesetzten Frist umgesetzt hat und dass in Nordrhein-Westfalen zum Zeitpunkt des Ablaufs dieser Frist die Möglichkeit bestand, Straßenbauvorhaben im Wege der Plangenehmigung ohne **Umweltverträglichkeitsprüfung** zuzulassen, gegen ihre Verpflichtungen aus dieser Richtlinie und aus Artikel 4 in Verbindung mit Anhang I Nummer 7 Buchstaben b und c sowie Anhang II Nummer 10 Buchstabe e der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die **Umweltverträglichkeitsprüfung** bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der durch die Richtlinie 97/11 geänderten Fassung verstoßen.**
- 2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.**

Unterschriften.

1 – Verfahrenssprache: Deutsch.

