

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge der Generalanwältin vom 21.10.2021 – C-463/20

Generalanwältin Juliane Kokott

ECLI:EU:C:2021:868

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten: Es ist mit der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vereinbar, bereits vor dem Erlass der Grundsatzentscheidung, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung eines Projekts erhält, und vor der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung dieses Projekts eine vorläufige Entscheidung zur Genehmigung von Beeinträchtigungen geschützter Arten bei diesem Projekt zu treffen. Allerdings muss die Umweltverträglichkeitsprüfung nach den Art. 3, 5, 6 und 7 der Richtlinie 2011/92 die Auswirkungen des Projekts auf geschützte Arten einschließen, auch wenn über diese bereits vorläufig entschieden wurde. Die zuständigen Stellen müssen darüber hinaus unabhängig von der vorab getroffenen Entscheidung die in Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie vorgesehene Genehmigung verweigern, soweit die Prüfung zeigt, dass das Projekt mit den artenschutzrechtlichen Bestimmungen des Unionsrechts unvereinbar ist. Die Genehmigung der Abweichung von den Anforderungen des Artenschutzes im Zusammenhang mit dem Projekt muss schließlich nach Maßgabe von Art. 11 der Richtlinie auf der Grundlage der Umweltverträglichkeitsprüfung anfechtbar sein.

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 21. Oktober 2021 (Rechtssache C-463/20 *Namur-Est Environnement ASBL gegen Région wallonne*, Beteiligte: *Cimenteries CBR SA* (Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État [Staatsrat, Belgien])

„Vorabentscheidungsersuchen – Umwelt – Richtlinie 2011/92/EU – Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – Projekt zur Ausbeutung eines Steinbruchs – Verpflichtung, vor der Genehmigung des Projekts die Öffentlichkeit zu beteiligen – Begriff der Genehmigung – Richtlinie 92/43/EWG – Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Richtlinie 2009/147/EG – Erhaltung der wildlebenden Vogelarten – Schutz von Tier-, Vogel- und Pflanzenarten – Entscheidung über eine Ausnahme“ I. Einführung

1 Bestimmte Projekte bedürfen nach der UVP-Richtlinie (

2 Das vorliegende Verfahren wirft anhand der Wiedereröffnung eines Steinbruchs in der belgischen Region Wallonien die Frage auf, ob die zuständigen Stellen Abweichungen vom Schutz streng geschützter Arten dennoch bereits vor der Umweltverträglichkeitsprüfung genehmigen dürfen. Weder die Habitatrichtlinie noch die Vogelschutzrichtlinie oder das anwendbare belgische und wallonische Recht sehen für Entscheidungen über Ausnahmen vom Artenschutz eine Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Allerdings ist die streitgegenständliche artenschutzrechtliche Genehmigung nach dem vorlegenden Gericht eine praktisch notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung eines Projekts im Sinne der UVP-Richtlinie, so dass diese Richtlinie einer solchen vorgezogenen Entscheidung entgegenstehen könnte. II. Rechtlicher Rahmen A. UVP-Richtlinie

3 Der zweite Erwägungsgrund der UVP-Richtlinie präzisiert die Zielsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung: „... Bei allen technischen Planungs- und Entscheidungsprozessen sollten die Auswirkungen auf die Umwelt so früh wie möglich berücksichtigt werden.“

4 Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der UVP-Richtlinie definiert den Begriff der Genehmigung als „Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält“.

5 Art. 2 Abs. 1 bis 3 der UVP-Richtlinie regelt die Stellung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Genehmigungsverfahren: „(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 Art. 4 definiert. (2) Die Umweltverträglichkeitsprüfung kann in den Mitgliedstaaten im Rahmen der bestehenden Verfahren zur Genehmigung der Projekte durchgeführt werden oder, falls solche nicht bestehen, im Rahmen anderer Verfahren oder der Verfahren, die einzuführen sind, um den Zielen dieser Richtlinie zu entsprechen. (3) Die Mitgliedstaaten können ein einheitliches Verfahren für die Erfüllung der Anforderungen dieser Richtlinie und der [IVU-Richtlinie (

6 Die Umweltverträglichkeitsprüfung wird in Art. 3 der UVP-Richtlinie näher beschrieben: „Die Umweltverträglichkeitsprüfung identifiziert, beschreibt und bewertet in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls gemäß den Art. 4 bis 12 die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf folgende Faktoren: a) Mensch, Fauna und Flora; b) Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft; c) Sachgüter und kulturelles Erbe; d) die Wechselwirkung zwischen den unter Buchstaben a, b und c genannten Faktoren.“

7 Nach Art. 4 Abs. 1 und Anhang I Nr. 19 der UVP-Richtlinie sind Steinbrüche auf einer Abbaufläche von mehr als 25 Hektar immer als Projekte anzusehen, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Ihre Umweltauswirkungen sind daher zwingend nach der Richtlinie zu prüfen.

8 Art. 5 Abs. 1 und Anhang IV Nr. 3 der UVP-Richtlinie sehen vor, dass der Projektträger in geeigneter Form eine Beschreibung der möglicherweise von dem vorgeschlagenen Projekt erheblich beeinträchtigten Umwelt vorlegt, wozu insbesondere die Fauna und die Flora gehören.

9 Art. 6 der UVP-Richtlinie enthält die grundlegenden Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung: „(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Behörden, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von dem Projekt berührt sein könnten, die Möglichkeit haben, ihre Stellungnahme zu den Angaben des Projektträgers und zu dem Antrag auf Genehmigung abzugeben. ... (2) Die Öffentlichkeit wird ... frühzeitig ..., spätestens jedoch, sobald die Informationen nach vernünftigem Ermessen zur Verfügung gestellt werden können, über Folgendes informiert: a) den Genehmigungsantrag; b) die Tatsache, dass das Projekt Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist, und gegebenenfalls die Tatsache, dass Art. 7 Anwendung findet; c) genaue Angaben zu den jeweiligen Behörden, die für die Entscheidung zuständig sind, bei denen relevante Informationen erhältlich sind bzw. bei denen Stellungnahmen oder Fragen eingereicht werden können, sowie zu vorgesehenen Fristen für die Übermittlung von Stellungnahmen oder Fragen; d) die Art möglicher Entscheidungen, oder, soweit vorhanden, den Entscheidungsentwurf; e) die Angaben über die Verfügbarkeit der Informationen, die gemäß Art. 5 eingeholt wurden; f) die Angaben, wann, wo und in welcher Weise die relevanten Informationen zugänglich gemacht werden; g) Einzelheiten zu den Vorkehrungen für die Beteiligung der Öffentlichkeit nach Abs. 5 dieses Artikels. (3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der betroffenen Öffentlichkeit innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens Folgendes zugänglich gemacht wird: a) alle Informationen, die gemäß Art. 5 eingeholt wurden; b) in Übereinstimmung mit den nationalen Rechtsvorschriften die wichtigsten Berichte und Empfehlungen, die der bzw. den zuständigen Behörden zu dem Zeitpunkt vorliegen, zu dem die betroffene Öffentlichkeit nach Abs. 2 dieses Artikels informiert wird; c) in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der [Umweltinformationsrichtlinie ((4) Die betroffene Öffentlichkeit erhält frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit, sich an den umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Art. 2 Abs. 2 zu beteiligen, und hat zu diesem Zweck das Recht, der zuständigen Behörde bzw. den zuständigen Behörden gegenüber Stellung zu nehmen und Meinungen zu äußern, wenn alle Optionen noch offenstehen und bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen wird. (5) ...“

10 Die Bedeutung der Umweltverträglichkeitsprüfung für das Genehmigungsverfahren ist in Art. 8 der UVP-Richtlinie niedergelegt: „Die Ergebnisse der Anhörungen und die gemäß den Art. 5, 6 und 7 eingeholten Angaben sind beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen.“

11 Art. 11 der UVP-Richtlinie enthält Regelungen über Klagen gegen Entscheidungen, die der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der UVP-Richtlinie unterliegen: „(1) 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 Verwaltungsverfahren bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, 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. (2) Die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können. (3) 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. ...“ B. Richtlinie 2014/52/EU

12 Außerdem ist die Neufassung von Art. 2 Abs. 3 der UVP-Richtlinie von Interesse, die durch die im vorliegenden Verfahren noch nicht anwendbare Richtlinie 2014/52 („(3) Für Projekte, bei denen die Verpflichtung zur Durchführung einer Prüfung der Umweltauswirkungen sowohl aufgrund dieser Richtlinie als auch aufgrund der [Habitatrichtlinie] und/oder der [Vogelschutzrichtlinie] besteht, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass gegebenenfalls koordinierte und/oder gemeinsame Verfahren durchgeführt werden, die die Anforderungen dieser Unionsgesetzgebung erfüllen. Für Projekte, bei denen die Verpflichtung zur Durchführung einer Prüfung der Umweltauswirkungen sowohl aufgrund dieser Richtlinie als auch aufgrund anderer Unionsgesetzgebung als den in Unterabsatz 1 genannten Richtlinien besteht, können die Mitgliedstaaten koordinierte und/oder gemeinsame Verfahren vorsehen. Im Rahmen des koordinierten Verfahrens nach den Unterabsätzen 1 und 2 sind die Mitgliedstaaten bestrebt, die verschiedenen aufgrund der einschlägigen Unionsgesetzgebung vorgeschriebenen Einzelprüfungen der Auswirkungen eines bestimmten Projekts auf die Umwelt unbeschadet anders lautender Bestimmungen anderer einschlägiger Unionsgesetzgebung zu koordinieren, indem sie zu diesem Zweck eine Behörde benennen. Im Rahmen des gemeinsamen Verfahrens nach den Unterabsätzen 1 und 2 sind die Mitgliedstaaten bestrebt, dafür zu sorgen, dass unbeschadet anders lautender Bestimmungen anderer einschlägiger Unionsgesetzgebung eine einzige Prüfung der Umweltauswirkungen eines bestimmten Projekts auf die Umwelt erstellt wird, die der einschlägigen Unionsgesetzgebung entspricht. Die Kommission formuliert Leitlinien zur Einführung koordinierter oder gemeinsamer Verfahren für Projekte, für die sowohl gemäß dieser Richtlinie als auch gemäß [der Habitatrichtlinie, der Wasserrahmenrichtlinie, (C. Artenschutz

13 Die Art. 12 und 13 sowie Anhang IV der Habitatrichtlinie verlangen die Einführung eines strengen Schutzsystems für bestimmte Tier- und Pflanzenarten, das viele Formen der Beeinträchtigung dieser Arten verbietet. Art. 16 erlaubt unter bestimmten Bedingungen die Abweichung von diesen Schutzvorschriften.

14 Die Art. 5 und 9 der Vogelschutzrichtlinie sehen ähnliche Regelungen für alle europäischen Vogelarten vor. III. Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

15 Am 4. November 2008 stellte die Aktiengesellschaft Sagrex einen Antrag auf Globalbewilligung zur Wiederinbetriebnahme der Steinbruchstätte von Bossimé, zur Grabung eines Tunnels zwischen den Steinbrüchen von Bossue und Lives-sur-Meuse, zur Installation eines Förderbands im Steinbruch von Lives-sur-Meuse und zur Einrichtung einer Rampe zur Beladung von Frachtkähnen am Flussufer der

Maas in der belgischen Region Wallonien. Das Projekt umfasst eine Fläche von über 50 Hektar.

16 Am 12. Mai 2010 gab das Département de la nature et des forêts (Abteilung Natur und Forstwesen) der Region Wallonien eine ablehnende Stellungnahme ab, da das Projekt die Verpflichtungen des Artenschutzes nicht berücksichtige.

17 Am 15. April 2016 stellte Sagrex einen Antrag auf Gewährung einer Ausnahme von den Maßnahmen zum Artenschutz, dem sie eine Studie mit dem Titel „Zerstörung des Lebensraums und Umsiedlung der Pflanzenarten für den Betrieb des Steinbruchs von Bossimé“ beifügte. Am 27. Juni 2016 gewährte der Generalinspektor der Abteilung Natur und Forstwesen die beantragte Ausnahme und ermächtigte infolgedessen Sagrex dazu, gegen Umsetzung bestimmter Eindämmungsmaßnahmen verschiedene genannte Tier- und Pflanzenarten sowie ihre Lebensräume zu beeinträchtigen. Dies ist der angefochtene Rechtsakt.

18 Am 30. September 2016 reichte Sagrex Änderungspläne und einen ergänzenden Nachtrag zur Verträglichkeitsstudie im Rahmen des Antrags auf Globalbewilligung ein.

19 Vom 21. November bis zum 21. Dezember 2016 wurde eine öffentliche Anhörung über das geänderte Projekt durchgeführt, die zahlreiche Beschwerden hervorrief.

20 Am 21. Dezember 2016 gab die Abteilung Natur und Forstwesen unter Auflagen eine befürwortende Stellungnahme zum Antrag auf Globalbewilligung ab. Diese Stellungnahme stützt sich u. a. auf die folgenden Gründe: „Mit den in den Antragsunterlagen enthaltenen Empfehlungen, den aus der Ausnahmegewährung vom 27. Juni 2016 resultierenden Verpflichtungen und den untenstehenden Auflagen können die erheblichen Auswirkungen dieses Projekts im Bereich der Erhaltung der Natur auf ein akzeptables Ausmaß reduziert werden, insbesondere angesichts der Ausgleichsmaßnahmen; ...“

21 Am 25. September 2017 verweigerte der zuständige Minister der Region Wallonien gleichwohl die Globalbewilligung. Gegen diese Entscheidung erhob die Muttergesellschaft von Sagrex, die Cimenteries CBR SA, Nichtigkeitsklage, die jedoch mit Urteil vom 14. Mai 2020 abgewiesen wurde.

22 Mit Antragschrift vom 18. Januar 2017 hatte die Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht Namur-Est Environnement allerdings bereits beim belgischen Conseil d'État (Staatsrat) die Nichtigserklärung der Entscheidung vom 27. Juni 2016 über die Gewährung der Ausnahmen von den Maßnahmen zum Schutz der im Gesetz über die Erhaltung der Natur definierten Tier- und Pflanzenarten beantragt. Diesem Verfahren ist Cimenteries CBR beigetreten.

23 Der Staatsrat legt im Vorabentscheidungsersuchen dar, die Entscheidung über die Ausnahme habe nur zum Zweck, die Störung von Tieren und die Verschlechterung der Lebensräume dieser Arten zu genehmigen. Die Globalbewilligung, die nach öffentlicher Anhörung verweigert oder strengeren Bedingungen als die für den angefochtenen Rechtsakt vorgesehenen Bedingungen unterworfen werden kann, stelle dagegen die Grundsatzentscheidung dar, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung seines Projekts erhalte. Die für die Erteilung der Globalbewilligung zuständige Behörde müsse sämtliche städtebaulichen und umweltbezogenen Aspekte des Projekts über den Betrieb des Steinbruchs prüfen. Dazu könne sie die Auswirkungen dieses Betriebs im Licht der vom Urheber des beanstandeten Rechtsakts festgelegten Parameter strenger bewerten. So habe die Behörde im vorliegenden Fall die Gewährung der Globalbewilligung für den Betrieb des Steinbruchs verweigert.

24 Daher richtet der Staatsrat die folgenden Fragen an den Gerichtshof: 1) Fallen eine Entscheidung „zur Genehmigung der Störung von Tieren und der Verschlechterung der Lebensräume dieser Arten in Hinblick auf den Betrieb eines Steinbruchs“ und die diesen Betrieb genehmigende oder verweigernde Entscheidung (Globalbewilligung) unter dieselbe Genehmigung (im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der UVP-Richtlinie) für dasselbe Projekt (im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a dieser Richtlinie), wenn einerseits dieser Betrieb nicht ohne die erste dieser Entscheidungen stattfinden kann und andererseits die für die Erteilung der Globalbewilligungen zuständige Behörde die Möglichkeit behält, die

Umweltauswirkungen dieses Betriebs im Vergleich zu den vom Urheber der ersten Entscheidung festgelegten Parametern strenger zu bewerten? 2) Falls die erste Frage bejaht wird, werden die von dieser Richtlinie insbesondere in deren Art. 2, 5, 6, 7 und 8 aufgestellten Anforderungen hinreichend berücksichtigt, wenn die Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Erlass der Entscheidung „zur Genehmigung der Störung von Tieren und der Verschlechterung der Lebensräume dieser Arten in Hinblick auf den Betrieb eines Steinbruchs“, aber vor dem Erlass der Grundsatzentscheidung, aufgrund deren der Projektträger das Recht zum Betrieb des Steinbruchs erhält, stattfindet?

25 Schriftlich haben sich Namur-Est Environnement, Cimenteries CBR, das Königreich Belgien, die Tschechische Republik und die Europäische Kommission geäußert. Mit Ausnahme der Tschechischen Republik beteiligten sie sich auch an der mündlichen Verhandlung vom 9. September 2021. IV. Rechtliche Würdigung

26 Das Vorabentscheidungsersuchen soll aufklären, in welchem Verhältnis zwei Genehmigungen zueinanderstehen, die sich auf das gleiche Projekt beziehen. Dabei handelt es sich einerseits um die zunächst erteilte Genehmigung, bei der Durchführung des Projekts von den Regelungen zum Schutz bestimmter Tier- und Pflanzenarten abzuweichen (artenschutzrechtliche Genehmigung), und andererseits um die „Globalgenehmigung“ des Projekts insgesamt, die nach der artenschutzrechtlichen Genehmigung Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung war, letztlich aber verweigert wurde.

27 Ausgangspunkt des Vorabentscheidungsersuchens ist dabei eine Klage gegen die artenschutzrechtliche Genehmigung. Die klagende NGO, Namur-Est Environnement, vertritt die Auffassung, dass die UVP-Richtlinie einer von der Umweltverträglichkeitsprüfung unabhängigen Vorabgenehmigung von Abweichungen von den artenschutzrechtlichen Regelungen entgegenstehe.

28 Die erste Frage richtet sich darauf, ob die beiden Genehmigungen gemeinsam eine Genehmigung im Sinne der UVP-Richtlinie bilden. Falls dies der Fall ist, ist im Zusammenhang mit der zweiten Frage zu erörtern, ob es mit der Richtlinie vereinbar ist, die artenschutzrechtliche Genehmigung zu erteilen, bevor die Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde.

29 Nach Art. 2 Abs. 1 der UVP-Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen u. a. aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. Die Genehmigung wird in Art. 1 Abs. 2 Buchst. c als die Entscheidung definiert, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält.

30 Erstens sind also die genannten Projekte einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen und zweitens müssen vor einer solchen Genehmigung die Auswirkungen der Projekte auf die Umwelt untersucht werden.

31 Es ist unstrittig, dass das streitgegenständliche Steinbruchprojekt diesen Anforderungen unterliegt. Nach Art. 4 Abs. 1 und Anhang I Nr. 19 der UVP-Richtlinie sind Steinbrüche auf einer Abbaufäche von mehr als 25 Hektar immer als Projekte anzusehen, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Das vorliegende Projekt umfasst eine Fläche von über 50 Hektar, so dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig ist.

32 Zu klären ist jedoch, ob die Genehmigung des Projekts die artenschutzrechtliche Genehmigung einschließen muss und – falls ja – ob es zulässig ist, die artenschutzrechtliche Genehmigung bereits zu erteilen, bevor die Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde. A. Zulässigkeit der ersten Frage

33 Belgien trägt vor, die erste Frage sei unzulässig, da sie auf der unzutreffenden Annahme beruhe, die artenschutzrechtliche Genehmigung sei eine Voraussetzung für die Erteilung der Globalgenehmigung. Wenn dieser Einwand durchgreift, würde sich auch die zweite Frage erledigen, weil sie nur für den Fall einer positiven Antwort auf die erste Frage gestellt wird.

34 Es trifft zu, dass der Gerichtshof die Beantwortung von Vorabentscheidungsersuchen ablehnen kann, wenn die erbetene Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, (

35 In dem Verfahren nach Art. 267 AEUV, das auf einer klaren Aufgabentrennung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof beruht, ist aber allein das nationale Gericht für die Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts des Ausgangsrechtsstreits sowie die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts zuständig. (

36 Obwohl das Verhältnis zwischen der artenschutzrechtlichen Genehmigung und der Globalgenehmigung nachfolgend aus unionsrechtlicher Perspektive zu untersuchen ist, handelt es sich im Ausgangspunkt um eine Frage des innerstaatlichen Rechts. Daher ist insoweit die Auffassung des Staatsrats zugrunde zu legen, die sich aus dem Vorabentscheidungsersuchen ergibt und die Prämisse der dem Gerichtshof vorgelegten Frage darstellt.

37 Im Übrigen ist das belgische Vorbringen auch inhaltlich nicht überzeugend, da die artenschutzrechtliche Genehmigung ausdrücklich in Bezug auf die Durchführung des Steinbruchprojekts beantragt wurde. Nach den Stellungnahmen in der mündlichen Verhandlung ist die Beeinträchtigung geschützter Arten dementsprechend nur im Rahmen des Projekts zulässig, setzt also zumindest praktisch die Genehmigung des Projekts insgesamt voraus. Eine solche Verknüpfung mit dem Projekt erscheint unionsrechtlich auch notwendig, weil nur die Ziele der jeweiligen Maßnahme, hier des Projekts, gemäß Art. 16 der Habitatrichtlinie (

38 Daher greifen die belgischen Einwände gegen die Zulässigkeit der ersten Frage und damit des Vorabentscheidungsersuchens insgesamt nicht durch. B. Beantwortung des Vorabentscheidungsersuchens

39 Die beiden Fragen des Staatsrats sind meines Erachtens allerdings gemeinsam zu beantworten. Letztendlich kann es nicht darum gehen, ob die beiden Genehmigungen formal gemeinsam die Genehmigung nach der UVP-Richtlinie bilden, sondern nur darum, ob die Richtlinie es erlaubt, über bestimmte Umweltauswirkungen eines Projekts vor Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung zu entscheiden.

40 Die Regelungen der UVP-Richtlinie und die einschlägige Rechtsprechung zur Integration von Entscheidungen über bestimmte umweltrechtliche Aspekte eines Projekts in die Umweltverträglichkeitsprüfung scheinen aber widersprüchliche Hinweise für die Beantwortung dieser Frage zu geben.

41 Ausgangspunkt ist das Ziel einer umfassenden Würdigung aller Umweltauswirkungen in der Umweltverträglichkeitsprüfung (dazu unter 1.).

42 Allerdings enthält die UVP-Richtlinie Regelungen über die Koordination von Genehmigungsverfahren, die darauf schließen lassen, dass es nicht notwendig ist über alle Umweltauswirkungen eines Projekts in einem einzigen Verfahren zu entscheiden (dazu unter 2.). Darüber hinaus hat der Gerichtshof die Möglichkeit mehrstufiger Genehmigungsverfahren anerkannt, die nur auf bestimmten Stufen eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordern (dazu unter 3.). Daraus könnte folgen, dass die artenschutzrechtliche Genehmigung unabhängig von und vor der Umweltverträglichkeitsprüfung erteilt werden kann.

43 Letztlich widersprechen abschließende Entscheidungen über bestimmte Umweltauswirkungen vor Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung jedoch wichtigen Grundprinzipien der Umweltverträglichkeitsprüfung. Denn erstens soll die Öffentlichkeitsbeteiligung frühzeitig stattfinden, wenn alle Optionen noch offen sind, zweitens sollen die Erkenntnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Entscheidung über das Projekt berücksichtigt werden, und drittens soll gegen diese Entscheidung umfassender Rechtsschutz eröffnet werden (dazu unter 4.). 1. Artenschutz in der

Umweltverträglichkeitsprüfung

44 Die Umweltverträglichkeitsprüfung schließt alle erheblichen Umweltauswirkungen ein, also gegebenenfalls auch erhebliche Auswirkungen auf geschützt Arten. (

45 Welche Auswirkungen erheblich sein könnten und daher Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung sein müssen, ist in der Praxis nicht immer einfach abzugrenzen. Allerdings müssen zumindest die Informationen Gegenstand der Prüfung sein, die notwendig sind, um die Vereinbarkeit des Projekts mit dem geltenden Umweltrecht zu beurteilen.

46 In diesem Sinne hat der Gerichtshof entschieden, dass die vorzulegenden Informationen die Angaben umfassen müssen, die erforderlich sind, um die Auswirkungen eines Projekts auf den Zustand der betroffenen Wasserkörper anhand der insbesondere in Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie (

47 Wie Cimenteries CBR darlegt, sind dementsprechend auch Abweichungen von den unionsrechtlichen Regelungen zum Artenschutz zu beschreiben, d. h. von den Verboten nach den Art. 12 und 13 der Habitatrichtlinie sowie nach Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie. Solche Abweichungen von den Vorgaben des Umweltrechts der Union sind nämlich ihrer Natur nach erheblich, unabhängig davon, ob sie im Ergebnis nach Art. 16 der Habitatrichtlinie oder Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie gerechtfertigt sein sollten. Aber auch Abweichungen von rein innerstaatlichen Regelungen zum Artenschutz können erheblich sein.

48 Diese Informationen müssen der Öffentlichkeit nach Art. 6 Abs. 3 Buchst. a der UVP-Richtlinie zugänglich gemacht werden (

49 Die Mitgliedstaaten dürfen daher bestimmte Umweltauswirkungen und insbesondere nachteilige Auswirkungen auf unionsrechtlich geschützte Arten nicht aus der Umweltverträglichkeitsprüfung ausschließen. 2. Koordinierung verschiedener Verfahren

50 Im Licht der umfassend angelegten Umweltverträglichkeitsprüfung spricht die Definition der Genehmigung in Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der UVP-Richtlinie auf den ersten Blick dafür, dass auch diese Genehmigung alle Umweltauswirkungen des Projekts einschließen muss. Denn diese Genehmigung ist danach eine einzige Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält. Das könnte bedeuten, dass die für verschiedene Umweltauswirkungen zuständigen Behörden nicht nur gemäß Art. 6 Abs. 1 an der Umweltverträglichkeitsprüfung zu beteiligen sind, sondern dass die Genehmigung diese Auswirkungen auch umfassend regeln muss.

51 Allerdings folgt insbesondere aus Art. 2 Abs. 3 der UVP-Richtlinie, dass das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung und die daraufhin erteilte Genehmigung nicht alle mit dem Projekt zusammenhängenden Genehmigungen bündeln muss – noch nicht einmal alle umweltrechtlichen Genehmigungen. Vielmehr erlaubt diese Bestimmung den Mitgliedstaaten, ein einheitliches Verfahren für die Erfüllung der Anforderungen der UVP-Richtlinie und der IVU-Richtlinie (unterschiedliche Verfahren anzuwenden und getrennte Genehmigungen zu erteilen.

52 Bestätigt wird dies durch Art. 2 Abs. 2 der UVP-Richtlinie, wonach die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der bestehenden Verfahren zur Genehmigung der Projekte durchgeführt werden kann oder, falls solche nicht bestehen, im Rahmen anderer Verfahren oder der Verfahren, die einzuführen sind, um den Zielen der Richtlinie zu entsprechen.

53 Ergänzend ist anzumerken, dass die im vorliegenden Verfahren noch nicht anwendbare Neufassung von Art. 2 Abs. 3 der UVP-Richtlinie durch die Richtlinie 2014/52 daran nichts ändert, sondern lediglich in Bezug auf hier nicht einschlägige Verträglichkeitsprüfungen im Zusammenhang mit Schutzgebieten nach der Habitatrichtlinie und der Vogelschutzrichtlinie eine Koordinierung verlangt.

54 Die Mitgliedstaaten verfügen folglich über einen gewissen Spielraum. (

55 Die UVP-Richtlinie steht daher der Erteilung von besonderen Genehmigungen zu bestimmten Umweltauswirkungen, etwa zum Artenschutz, in Bezug auf Projekte, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordern, grundsätzlich nicht entgegen. 3. Die zeitliche Koordinierung unterschiedlicher Verfahren

56 Damit steht allerdings noch nicht fest, ob es zulässig ist, abschließend über bestimmte Umweltauswirkungen eines Projekts zu entscheiden, bevor die Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird.

57 Verschiedene Beteiligte beschäftigen sich in diesem Zusammenhang mit der Rechtsprechung zu sogenannten mehrstufigen Genehmigungsverfahren. Damit versucht der Gerichtshof die beiden Ziele einer sowohl umfassenden als auch frühen Umweltverträglichkeitsprüfung zu optimieren und gleichzeitig die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

58 Nach dieser Rechtsprechung kann das nationale Recht ein Verfahren vorsehen, in dem zunächst eine Grundsatzentscheidung ergeht und sodann eine Durchführungsentscheidung getroffen wird, die nicht über die in der Grundsatzentscheidung festgelegten Vorgaben hinausgehen darf. In diesem Fall sind die Auswirkungen, die das Projekt möglicherweise auf die Umwelt hat, (in der Regel) im Verfahren zum Erlass der Grundsatzentscheidung zu ermitteln und zu prüfen. (

59 Eine umfassende Prüfung wäre auf dieser Stufe aber nicht möglich, wenn die Umweltauswirkungen erst im Verfahren zum Erlass der Durchführungsentscheidung ermittelt werden können. In diesem Fall ist die Prüfung erst in dem Verfahren zum Erlass dieser zweiten Entscheidung – also später – durchzuführen. (

60 Der Gerichtshof hat sogar festgestellt, dass eine Regelung, nach der eine Umweltverträglichkeitsprüfung nur während der ersten Stufe, nicht aber während der späteren Stufe bei der Genehmigung noch nicht behandelter Punkte durchgeführt werden kann, nicht mit der UVP-Richtlinie vereinbar ist. (

61 Wie Belgien und die Tschechische Republik darlegen, ist zu bezweifeln, dass die artenschutzrechtliche Genehmigung im Sinne dieser Rechtsprechung eine Grundsatzentscheidung über das Projekt ist, da sie nur einen Teilaspekt des Projekts betrifft. Dem äußeren Anschein nach handelt es sich eher um einen Versuch, vor weiteren aufwendigen Bemühungen um die Globalgenehmigung ein spezielles Hindernis aus dem Weg zu räumen bzw. zu klären, ob dies überhaupt möglich ist. Denn im Jahr 2010 stand der Artenschutz der Genehmigung des Projekts noch entgegen. Cimenteries CBR qualifiziert die artenschutzrechtliche Genehmigung in dieser Funktion gleichwohl als eine Stufe eines mehrstufigen Genehmigungsverfahrens.

62 Für den vorliegenden Fall ist allerdings vor allem von Interesse, dass die UVP-Richtlinie es nach dieser Rechtsprechung zulässt, über bestimmte Fragen zu entscheiden, bevor die Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde. Wenn aber „Grundsatzentscheidungen“, die ihrer Natur nach viele Umweltauswirkungen des Projekts betreffen können, ohne eine Umweltverträglichkeitsprüfung zulässig sind, sollten vorgezogene Entscheidungen über Teilaspekte mit begrenzten Umweltauswirkungen erst recht zulässig sein. 4. Die Bedeutung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung für die Genehmigung und den Rechtsschutz

63 Die Rechtsprechung zu den mehrstufigen Genehmigungsverfahren beruht jedoch auf der ursprünglichen Fassung der UVP-Richtlinie und berücksichtigt noch nicht die Änderungen (

64 Diese Anforderungen verbieten es, über bestimmte Umweltauswirkungen eines Projekts bereits abschließend zu entscheiden, bevor die Öffentlichkeit Gelegenheit hatte, sich im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu diesen Auswirkungen zu äußern. Denn in diesem Fall wären nicht mehr alle Optionen offen.

65 Darüber hinaus sieht Art. 8 der UVP-Richtlinie vor, dass die Ergebnisse der Anhörungen und die gemäß den Art. 5, 6 und 7 eingeholten Angaben beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen sind. Das bedeutet nach dem zweiten Erwägungsgrund sowie der ständigen Rechtsprechung, dass die zuständige Behörde bei ihrer Meinungsbildung die Auswirkungen auf die Umwelt bei allen technischen Planungs- und Entscheidungsprozessen so früh wie möglich berücksichtigt, um Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, statt sie erst nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen. (

66 Wenn die Behörden aber über bestimmte Umweltauswirkungen bereits entscheiden, bevor die Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde, können sie offensichtlich die Ergebnisse der Anhörungen und die eingeholten Angaben noch nicht berücksichtigen. (

67 Und schließlich ist in diesem Zusammenhang auch der Rechtsschutz zu berücksichtigen, der nach Art. 11 der UVP-Richtlinie zu gewährleisten ist, einer Bestimmung, die ebenfalls das Übereinkommen von Aarhus umsetzt. Danach kann unter bestimmten Bedingungen die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden, für die die Bestimmungen der UVP-Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

68 Die Genehmigung eines Projekts nach Art. 2 Abs. 1 der UVP-Richtlinie ist eine danach anfechtbare Entscheidung.

69 Welche Folgen sich aus bestimmten Erkenntnissen der Umweltverträglichkeitsprüfung für diese Genehmigung ergeben, legt die UVP-Richtlinie zwar nicht fest. (

70 Somit hängt die Rechtmäßigkeit der Genehmigung nach Art. 2 Abs. 1 der UVP-Richtlinie, die aufgrund der Umweltverträglichkeitsprüfung erteilt wird, davon ab, ob das gegenständliche Projekt diese anderen umweltrechtlichen Bestimmungen respektiert. Wenn sich im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung gezeigt hat, dass das Projekt mit umweltrechtlichen Anforderungen anderer Regelungen unvereinbar ist, ist die Erteilung dieser Genehmigung ausgeschlossen. (

71 Daher schließt die gerichtliche Überprüfung nach Art. 11 der UVP-Richtlinie zumindest die nationalen Rechtsvorschriften ein, die die Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Umwelt umsetzen, sowie die unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Umweltrechts der Union. (

72 Da das Klagerecht nach Art. 11 der UVP-Richtlinie mit der umfassend angelegten Umweltverträglichkeitsprüfung verknüpft ist, soll es im Übrigen auf der Grundlage der dort gewonnenen Erkenntnisse ausgeübt werden. Denn diese Erkenntnisse erlauben es, umweltrechtliche Einwände zu identifizieren, die eine solche Klage stützen können, oder sie können zeigen, dass kein Anlass für eine Klage besteht.

73 Damit wäre es unvereinbar, schon vor der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung über bestimmte Umweltauswirkungen endgültig zu entscheiden. Selbst wenn eine solche Teilentscheidung getrennt anfechtbar wäre, so müsste diese Klage in der Regel ohne die Erkenntnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung erhoben werden.

74 Eine vorgezogene Entscheidung über bestimmte Umweltauswirkungen eines der Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfenen Projekts kann daher nur vorläufiger Natur sein. Endgültige Entscheidungen dürfen nur auf der Grundlage dieser Prüfung und damit zeitlich zwingend nach ihr getroffen werden. Sie müssen darüber hinaus aufgrund von Art. 11 der UVP-Richtlinie in vollem Umfang und unabhängig von der vorläufigen Entscheidung anfechtbar sein.

75 Die vorläufige Entscheidung kann daher für den Projektträger keine umfassende Rechtssicherheit im Hinblick auf ihren Gegenstand und ihr Ergebnis begründen, aber sie kann Hinweise geben, ob bestimmte Umweltauswirkungen nach den vorliegenden Informationen dem Projekt entgegenstehen.

76 Nach den Angaben des Vorabentscheidungsersuchens und dem Vorbringen von Cimenteries CBR ist nicht auszuschließen, dass das belgische Recht diesen Anforderungen genügt. Denn danach behält die für die Erteilung der Globalbewilligungen zuständige Behörde die Möglichkeit, die Umweltauswirkungen dieses Betriebs im Vergleich zu den vom Urheber der ersten Entscheidung festgelegten Parametern strenger zu bewerten. Wenn dies zutrifft, könnte diese Behörde bei der Erteilung der Genehmigung nach Art. 2 Abs. 1 der UVP-Richtlinie etwaige Konflikte mit dem Artenschutz, die sich erst im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung gezeigt haben, angemessen berücksichtigen. Allerdings haben verschiedene Beteiligte in der mündlichen Verhandlung dargelegt, dass die artenschutzrechtliche Genehmigung gleichwohl unabhängig von der Umweltverträglichkeitsprüfung Bestandskraft erlangen kann, was einen umfassenden Rechtsschutz gemäß Art. 11 in Frage stellen würde. V. Ergebnis

77 Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten: Es ist mit der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vereinbar, bereits vor dem Erlass der Grundsatzentscheidung, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung eines Projekts erhält, und vor der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung dieses Projekts eine vorläufige Entscheidung zur Genehmigung von Beeinträchtigungen geschützter Arten bei diesem Projekt zu treffen. Allerdings muss die Umweltverträglichkeitsprüfung nach den Art. 3, 5, 6 und 7 der Richtlinie 2011/92 die Auswirkungen des Projekts auf geschützte Arten einschließen, auch wenn über diese bereits vorläufig entschieden wurde. Die zuständigen Stellen müssen darüber hinaus unabhängig von der vorab getroffenen Entscheidung die in Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie vorgesehene Genehmigung verweigern, soweit die Prüfung zeigt, dass das Projekt mit den artenschutzrechtlichen Bestimmungen des Unionsrechts unvereinbar ist. Die Genehmigung der Abweichung von den Anforderungen des Artenschutzes im Zusammenhang mit dem Projekt muss schließlich nach Maßgabe von Art. 11 der Richtlinie auf der Grundlage der Umweltverträglichkeitsprüfung anfechtbar sein.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge der Generalanwältin vom 21.10.2021 – C-463/20, ECLI:EU:C:2021:868

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted. Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/2021-10-21/c-463-20>