

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PHILIPPE LÉGER

vom 11. Januar 2000 *

1. Das Großherzogtum Luxemburg hat die Beklagten Linster, Miteigentümer von Ackerland in Luxemburg, zum Zwecke einer Enteignung zu gemeinnützigen Zwecken, nämlich dem Bau eines Autobahnabschnitts zur Anbindung des Südens des Landes an das deutsche Straßennetz, verklagt.

2. Die Beklagten machen gegen die Enteignung geltend, die Großherzogliche Verordnung, mit der der Verlauf der fraglichen Verbindungsstraße beschlossen worden sei, sei rechtswidrig. Dem Erlass dieser Verordnung sei keine Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985¹ vorausgegangen. Zudem sei die Richtlinie nicht fristgemäß vollständig umgesetzt worden².

3. Erneut wird also die Frage nach der Vereinbarkeit einer nationalen Rechtsvor-

schrift mit einer nicht umgesetzten Gemeinschaftsrichtlinie vorgelegt. Das Tribunal d'arrondissement Luxemburg, das über die Anwendbarkeit dieser Richtlinie auf den Rechtsstreit entscheiden soll, möchte insbesondere wissen, ob die Anwendung der Richtlinie voraussetzt, dass zuvor ihre unmittelbare Wirkung nachgewiesen worden ist, oder ob die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Bauvorhabens in Bezug auf die Richtlinie nicht notwendigerweise von einem solchen Beweis abhängt.

I — Geltendes Recht

A — Richtlinie 85/337

4. Artikel 1 der Richtlinie, der ihren Gegenstand und ihren Geltungsbereich bestimmt, sieht vor:

* Originalsprache: Französisch.

1 — Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40, im folgenden: Richtlinie oder Richtlinie 85/337).

2 — Dies folgt ausdrücklich aus dem Wortlaut der ersten Vorlagefrage. Außerdem wurde das Großherzogtum Luxemburg durch Urteil vom 13. April 1994 in der Rechtssache C-313/93 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1994, I-1279) nach Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) verurteilt, weil es die Richtlinie 85/337 nicht fristgemäß umgesetzt hat.

„1. Gegenstand dieser Richtlinie ist die Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten, die mögli-

cherweise erhebliche Auswirkungen auf die ...
Umwelt haben.

...

7. Bau von Autobahnen, Schnellstraßen
(¹) ...

5. 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.“

5. Artikel 4 zählt die Vorhaben auf, die den Bestimmungen der Richtlinie unterworfen sind. Nach Absatz 1 werden Projekte der in Anhang I aufgeführten Klassen vorbehaltlich des Artikels 2 Absatz 3³ einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen.

6. Anhang I bestimmt:

„Projekte nach Artikel 4 Absatz 1

3 — Artikel 2 Absatz 3 erlaubt den Mitgliedstaaten, in Ausnahmefällen bestimmte Projekte von den Bestimmungen dieser Richtlinie auszunehmen, und sieht die Voraussetzungen dafür sowie die anderen Formen der Prüfung und Information vor, die geeignet sind, die gemeinschaftsrechtliche Regelung zu ersetzen.

(¹) 'Schnellstraßen' im Sinne dieser Richtlinie sind Schnellstraßen gemäß den Begriffsbestimmungen des Europäischen Übereinkommens über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs vom 15. November 1975.“

7. Die Artikel 5 und 6 der Richtlinie regeln, wie die betroffene Öffentlichkeit bei Projekten im Rahmen ihres Geltungsbereichs zu informieren und anzuhören ist. Sie regeln vor allem die Rolle der Mitgliedstaaten bei der Unterrichtung der Bevölkerung über das Projekt, zu der der Projektträger verpflichtet ist, die Einzelheiten dieser Unterrichtung, die Art der Angaben und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Anhörung.

8. Artikel 5 lautet:

„1. Bei Projekten, die nach Artikel 4 einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen werden müssen, ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzu-

stellen, dass der Projektträger die in Anhang III genannten Angaben in geeigneter Form vorlegt, soweit

- a) die Mitgliedstaaten der Auffassung sind, dass die Angaben in einem bestimmten Stadium des Genehmigungsverfahrens und in Anbetracht der besonderen Merkmale eines spezifischen Projekts oder einer bestimmten Art von Projekten und der möglicherweise beeinträchtigten Umwelt von Bedeutung sind;
- b) die Mitgliedstaaten der Auffassung sind, dass von dem Projektträger unter anderem unter Berücksichtigung des Kenntnisstandes und der Prüfungsmethoden billigerweise verlangt werden kann, dass er die Angaben zusammenstellt.

2. Die vom Projektträger gemäß Absatz 1 vorzulegenden Angaben umfassen mindestens Folgendes:

- eine Beschreibung des Projekts nach Standort, Art und Umfang;
- eine Beschreibung der Maßnahmen, mit denen bedeutende nachteilige Auswirkungen vermieden, eingeschränkt und soweit möglich ausgeglichen werden sollen;

— die notwendigen Angaben zur Feststellung und Beurteilung der Hauptwirkungen, die das Projekt voraussichtlich für die Umwelt haben wird;

— eine nichttechnische Zusammenfassung der unter dem ersten, zweiten und dritten Gedankenstrich genannten Angaben.

3. Falls die Mitgliedstaaten dies für erforderlich halten, sorgen sie dafür, dass die Behörden, die über zweckdienliche Informationen verfügen, diese Informationen dem Projektträger zur Verfügung stellen.“

9. Artikel 6 Absätze 2 und 3 sieht vor:

„2. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge,

— dass der Öffentlichkeit jeder Genehmigungsantrag sowie die nach Artikel 5 eingeholten Informationen zugänglich gemacht werden;

— dass der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben wird, sich vor Durchführung des Projekts dazu zu äußern.

3. Die Einzelheiten dieser Unterrichtung und Anhörung werden von den Mitgliedstaaten festgelegt, die nach Maßgabe der besonderen Merkmale der betreffenden Projekte oder Standorte insbesondere Folgendes tun können:

- den betroffenen Personenkreis bestimmen;
- bestimmen, wo die Informationen eingesehen werden können;
- präzisieren, wie die Öffentlichkeit unterrichtet werden kann, z. B. durch Anschläge innerhalb eines gewissen Umkreises, Veröffentlichungen in Lokalzeitungen, Veranstaltung von Ausstellungen mit Plänen, Zeichnungen, Tafeln, grafischen Darstellungen, Modellen;
- bestimmen, in welcher Weise die Öffentlichkeit angehört werden soll, z. B. durch Aufforderung zur schriftlichen Stellungnahme und durch öffentliche Umfrage;
- geeignete Fristen für die verschiedenen Phasen des Verfahrens festsetzen, damit gewährleistet ist, dass binnen angemessenen Fristen ein Beschluss gefasst wird.“

B — Nationales Recht

10. Artikel 1 des Gesetzes vom 16. August 1967 über die Schaffung eines Netzes großer Verbindungsstraßen und eines Straßenfonds⁴ bestimmt:

„Die Regierung wird ermächtigt, ein Netz großer Verbindungsstraßen entsprechend dem in Artikel 6 genannten allgemeinen Programm und entsprechend den nach Artikel 9 durch Großherzogliche Verordnung festzulegenden Plänen zu schaffen. Die Bauarbeiten für dieses Netz werden für gemeinnützig erklärt.“

11. Artikel 6 dieses Gesetzes stellt die Liste der zu bauenden Straßen auf. Er bestimmt in der Fassung des Gesetzes vom 31. Juli 1995⁵:

„Das allgemeine Programm zur Errichtung eines Netzes großer Verbindungsstraßen sieht folgendermaßen aus. Die erwähnten Ortsnamen bezeichnen nicht stets die Ort-

4 — Mémorial A — 57, 1967, S. 868; Parlamentarisches Dokument 1209.

5 — Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes vom 16. August 1967 (Mémorial A — 73, 1995, S. 1810; Parlamentarisches Dokument 3929; Berichtigung — 88, 25. Oktober 1995, S. 2058).

schaften im engeren Sinne, sondern deren Umgebung:

II — Sachverhalt und Ausgangsverfahren

...

— eine Verbindungsstraße Süd, die die Hauptortschaften des Bergbaureviere von Rodange bis Bettemburg miteinander verbindet, ihr Anschluss an das bestehende Autobahnnetz, ihre Anbindung an die Hauptindustrieanlagen der Region und ihre Anbindung an das deutsche bzw. belgische Straßennetz;

...“

13. Die Enteignung wurde auf der Grundlage des Gesetzes vom 16. August 1967 in der Fassung des Gesetzes vom 31. Juli 1995 über die Aufnahme des Projekts eines Hauptstraßennetzes in das allgemeine Programm der Errichtung eines Netzes großer Verbindungsstraßen und der Großherzoglichen Verordnung vom 21. November 1996 betrieben, durch die die Pläne der Parzellen genehmigt wurden.

14. Das Tribunal d'arrondissement Luxemburg weist darauf hin, dass durch das Gesetz von 1995 folgender Artikel 14bis in das Gesetz vom 16. August 1967 eingefügt worden sei: „Bauprojekte können in das vorliegende Gesetz nur nach vorheriger Ausarbeitung eines Prüfungsberichts über die Auswirkungen auf die natürliche Umwelt und die menschliche Umgebung aufgenommen werden.“

12. Die Linienführung der Saarauto­bahn wurde durch die Großherzogliche Verordnung vom 21. November 1996 festgelegt, mit der die Pläne der zu enteignenden Parzellen und die Liste ihrer Eigentümer in Hinsicht auf den Bau des Abschnitts II, Hellange — Mondorf-les-Bains, der Verbindung mit dem Saarland genehmigt wurden⁶.

Der Parlamentsausschuss für öffentliche Bauvorhaben habe die Auffassung vertreten, Artikel 14bis sei auf das betroffene Vorhaben nicht anzuwenden gewesen; jedoch seien Sinn und Zweck dieser Vorschrift beim Bau dieser Straßenverbindung gewahrt worden; das in Artikel 14bis vor-

6 — Mémorial A 1996, S. 2468.

gesehene Verfahren sei nicht anzuwenden gewesen⁷. Der Gesetzgeber sei daher der Auffassung, dass die Verpflichtung einer Umweltverträglichkeitsprüfung der Auswirkungen nach Artikel 14bis die geplante Anbindung an das deutsche Straßennetz nicht betreffe.

Außerdem dienten diese Vorschrift sowie die zu ihrer Ausführung erlassene Großherzogliche Verordnung vom 31. Oktober 1995 der Durchführung der Richtlinie 85/337 im Hinblick auf künftige Projekte im Rahmen des Gesetzes von 1967 und sähen die durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfungen und das Verfahren der Anhörung der Öffentlichkeit vor⁸.

15. Nach Auffassung des Tribunal d'arrondissement Luxemburg hängt die Ordnungsmäßigkeit des Enteignungsverfahrens von der Vereinbarkeit des Gesetzes vom 31. Juli 1995 und der Großherzoglichen Verordnung vom 21. November 1996 mit der Richtlinie 85/337 ab; es müsse daher prüfen, ob die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Anhörung der Öffentlichkeit im Einklang mit den Vorschriften der Richtlinie durchgeführt worden seien⁹.

7 — Nach Darstellung des Großherzogtums Luxemburg hat die Regierung erhebliche Anstrengungen unternommen, um der Öffentlichkeit Informationen zur Verfügung zu stellen und öffentliche Versammlungen zu organisieren (Nr. 16 der schriftlichen Stellungnahme). Aus einer Stellungnahme der luxemburgischen Abgeordnetenkammer vom 13. Juli 1995 folgt außerdem, dass die Regierung vergleichende Untersuchungen in Bezug auf die geografische Lage der Ortschaften Aspelt, Frisange und Hellange zwischen der Nord- und der Südvariante vorgenommen hat und sich diese Untersuchungen sowohl auf das natürliche und menschliche Umfeld als auch auf die Effizienz der beiden Varianten hinsichtlich der Verkehrsführung beziehen (zweite Begründungserwägung des Anhangs C der schriftlichen Stellungnahme des Großherzogtums Luxemburg).

8 — Vorabentscheidungsersuchen, S. 11.

9 — Ebenda.

III — Vorlagefragen

16. Um die Vereinbarkeit der streitigen Rechtsakte mit der Richtlinie zu überprüfen, hält es das vorlegende Gericht für erforderlich, dem Gerichtshof mehrere Fragen vorzulegen. Die beiden ersten beziehen sich auf die Anwendbarkeit der Richtlinie unter dem Gesichtspunkt ihrer eventuellen unmittelbaren Wirkung, während es in den vier anderen um ihre Auslegung geht.

1. Sind die Artikel 177 und 189 EWG-Vertrag dahin auszulegen, dass ein Gericht, dessen Entscheidung selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden kann und das die Rechtmäßigkeit eines Verfahrens der Enteignung von einer Privatperson gehörenden Grundstücken im öffentlichen Interesse nachzuprüfen hat, feststellen kann, dass die in Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung im Hinblick auf den Bau einer Autobahn — eines Projekts, das unter Artikel 4 Absatz 1 fällt — nicht vorgenommen worden ist, dass die gemäß Artikel 5 eingeholten Informationen der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung gestellt worden sind und dass die betroffene Öffentlichkeit entgegen den Vorschriften des Artikels 6 Absatz 2 nicht die Möglichkeit gehabt hat, ihre Meinung vor dem Beginn der Durchführung des Projekts zu äußern, obwohl die Richtlinie trotz des Ablaufs der dafür vorgesehenen Frist nicht vollständig in das innerstaatliche Recht umgesetzt worden war, oder setzt eine solche Feststellung eine Prüfung der unmittelbaren Wirkung der Richtlinie voraus, so dass das Gericht verpflichtet ist, dem Gerichtshof der Euro-

päischen Gemeinschaften eine entsprechende Frage vorzulegen?

2. Für den Fall, dass der Gerichtshof in Beantwortung der ersten Frage die Verpflichtung des Gerichts, dessen Entscheidung selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden kann, zur Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens bejaht, wird folgende Frage gestellt:

Ist die Richtlinie 85/337 anwendbar in einem Rechtsstreit über die Enteignung von einer Privatperson gehörenden Grundstücken im öffentlichen Interesse, und kann das Gericht, das die Rechtmäßigkeit des Enteignungsverfahrens nachzuprüfen hat, feststellen, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung entgegen Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 2 nicht durchgeführt wurde, dass die gemäß Artikel 5 eingeholten Informationen der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung gestellt worden sind und dass die betroffene Öffentlichkeit vor Beginn der Durchführung des Projekts des Baus einer Autobahn — eines unter Artikel 4 Absatz 1 fallenden Projekts — keine Möglichkeit hatte, ihre Meinung zum Ausdruck zu bringen?

3. Ist der Begriff „besonderer einzelstaatlicher Gesetzgebungsakt“ in Artikel 1 Absatz 5 der Richtlinie ein autonomer gemeinschaftsrechtlicher Begriff, oder ist er anhand des innerstaatlichen Rechts auszulegen?

4. Für den Fall, dass der besondere einzelstaatliche Gesetzgebungsakt ein autonomer gemeinschaftsrechtlicher Begriff ist, ist dann eine Vorschrift, die vom Parlament nach öffentlicher parlamentarischer Debatte erlassen wurde, als besonderer einzelstaatlicher Gesetzgebungsakt im Sinne des Artikels 1 Absatz 5 der Richtlinie anzusehen?

5. Ist das im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigte Bauprojekt im Sinne des Artikels 1 Absatz 5 der Richtlinie ein autonomer gemeinschaftsrechtlicher Begriff, oder ist dieser Begriff anhand des innerstaatlichen Rechts auszulegen?

6. Für den Fall, dass der Begriff des im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigten Bauprojekts im Sinne des Artikels 1 Absatz 5 der Richtlinie einen autonomen gemeinschaftsrechtlichen Begriff darstellt, ist dann das durch Entscheidung des Parlaments nach öffentlichen parlamentarischen Debatten angenommene Projekt des Baus einer Autobahn zur Herstellung der Verbindung mit zwei anderen Straßen, wobei die Linienführung der zu bauenden Autobahn nicht festgelegt wurde, ein Projekt, auf das die Richtlinie nicht anwendbar ist?

IV — Die erste und die zweite Vorlagefrage

17. Die ersten beiden Vorlagefragen betreffen die Voraussetzungen, unter denen die Richtlinie 85/337 im vorliegenden Fall

Anwendung finden kann. Sie können daher zusammen geprüft werden.

18. Im Mittelpunkt dieser Fragen steht die unmittelbare Wirkung der Richtlinie. Sie beziehen sich außerdem auf das Recht oder die Pflicht des Gerichts, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen, um eine Entscheidung über das Vorliegen oder das Fehlen der unmittelbaren Wirkung einer nicht umgesetzten Richtlinie zu erhalten, falls der Nachweis einer solchen Wirkung Voraussetzung für ihre Anwendung ist.

19. Im Einzelnen ergibt sich aus den Vorlagefragen, dass das Tribunal d'arrondissement Luxemburg Aufklärung über die folgenden Punkte wünscht, die ebenso viele Fragen an den Gerichtshof ergeben.

20. Erstens fragt das vorlegende Gericht, ob es bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer Vorschrift des nationalen Rechts mit einer nicht fristgerecht umgesetzten Richtlinie deren Bestimmungen anwenden kann, ohne sich zu vergewissern, ob sie unmittelbare Wirkung haben, oder ob die Anwendung dieser Bestimmungen davon abhängt, dass das Vorliegen einer solchen Wirkung in seinem nationalen Recht vorab festgestellt wurde.

21. Zweitens möchte das luxemburgische Gericht wissen, ob es dem Gerichtshof in diesem letzten Fall eine Vorlagefrage stellen

muss, um feststellen zu lassen, ob die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie unmittelbare Wirkung haben.

22. In diesem Fall wird der Gerichtshof schließlich um Auskunft darüber ersucht, ob die Artikel 5 Absatz 1 und 6 Absatz 2 der Richtlinie 85/337 unmittelbare Wirkung haben, so dass sie im vorliegenden Rechtsstreit angewandt werden können.

23. Die erste Frage, von der die Antworten auf die folgenden Fragen abhängen, ist zweifellos die wichtigste, denn sie wirft eine Grundsatzfrage der Voraussetzungen für die wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf¹⁰. Diese werden durch die sehr komplexen Beziehungen zwischen einer nicht umgesetzten Richtlinie und der unmittelbaren Wirkung, die ihr unter bestimmten Umständen zuerkannt werden kann, bestimmt. Wir werden sehen, dass sich diese Beziehungen in einem bestimmten Licht darstellen können, wenn das nationale Gericht die Rechtmäßigkeit einer Vorschrift des nationalen Rechts bewerten soll.

Die unmittelbare Wirkung nicht umgesetzter Richtlinien

24. Das Gemeinschaftsrecht ist bekanntermaßen Bestandteil der auf dem

10 — Vgl. als eine allgemeine Untersuchung über die Mittel, die Wirksamkeit des gemeinschaftlichen Umweltrechts sicherzustellen, M. Pâques, „Trois remèdes à l'inexécution du droit communautaire: efficacité pour l'environnement?“, *Revue de droit international et de droit comparé* 1996, S. 135.

Gebiet eines jeden Mitgliedstaats anwendbaren Rechtsordnung¹¹; die Wirkungen einer gemeinschaftsrechtlichen Norm im nationalen Recht sind grundsätzlich nicht davon abhängig, dass staatliche Normen dazwischengeschaltet sind¹².

25. Dieser Grundsatz gilt in erster Linie für einen großen Teil der Vorschriften des EG-Vertrags¹³, die Verordnungen¹⁴ und die Entscheidungen¹⁵; jedoch haben die Richtlinien aufgrund ihres besonderen Charakters für den meisten Diskussionsstoff gesorgt. Da die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, den innerstaatlichen Stellen jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlässt¹⁶, verstand sich die Anerkennung ihrer unmittelbaren Wirkung im Recht der Mitgliedstaaten nicht von selbst; die zwingende Notwendigkeit, die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, war zunächst durch das Wesen der Rechtsakte beschränkt, die es durchführen sollten.

26. Wenn das nationale Gericht, das einen Rechtsstreit im Geltungsbereich einer nicht

umgesetzten Richtlinie zu entscheiden hat, eine Norm anwenden muss, deren Wirkungen vorrangig sind, hieran aber durch den Verzug der zuständigen Stellen bei der Umsetzung in nationales Recht gehindert wird, sieht es sich einer unklaren Rechtslage gegenüber, bei der die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts Schaden nehmen kann.

27. Die Rechtsnormen, die dem System der Verträge zuzurechnen sind, sollen von ihrem Erlass an definitionsgemäß die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ändern; dies rechtfertigt es, alle Hindernisse für diese Integration zu beseitigen. Soweit es jedoch um Richtlinien geht, rührt die Schwierigkeit daher, dass die Hindernisse im Verzug der Mitgliedstaaten bestehen, da die Wirksamkeit der Kategorie Richtlinie aber davon abhängt, dass ein nationaler Rechtsakt ergeht.

28. Daher stößt das Bemühen, den Bestimmungen einer nicht umgesetzten Richtlinie unmittelbare Rechtswirkungen zuzuerkennen, auf mehrere Einwände.

29. Zunächst besteht die Gefahr, die Besonderheit der Richtlinien zu verkennen, die den Mitgliedstaaten zwar das Ziel genau und zwingend vorschreibt, ihnen aber bei Durchführung des Gemeinschaftsrechts einen Entscheidungsspielraum belässt. Selbst wenn die Grenzen zwischen den verschiedenen Handlungen der Gemeinschaft nicht immer eindeutig sind, insbesondere Richtlinien einen Bestimmtheitsgrad erreichen können, der dem von Verordnungen vergleichbar ist, oder zur Durchführung von Verordnungen Ausführungsmaßnahmen im Recht der Mit-

11 — Urteil vom 9. März 1978 in der Rechtssache 106/77 (Simmenthal, Slg. 1978, 629).

12 — Lassen Sie mich die grundsätzliche Begründung des Urteils vom 5. Februar 1963 in der Rechtssache 26/62 (Van Gend & Loos, Slg. 1963, 1) in Erinnerung rufen: „Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft stellt eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts dar, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben; eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen.“

13 — Z. B. Urteil Van Gend & Loos und Urteil vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64 (Costa, Slg. 1964, 1141).

14 — Artikel 189 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 Absatz 2 EG) sieht vor, dass die Verordnung unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt.

15 — Urteil vom 6. Oktober 1970 in der Rechtssache 9/70 (Grad, Slg. 1970, 825).

16 — Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag.

gliedstaaten erforderlich sein können, ist nach dem Willen der Verfasser der Verträge und der Typologie der Rechtsakte nach Artikel 189 EG-Vertrag die ursprüngliche Unterscheidung zumindest in ihren Grundzügen einzuhalten¹⁷.

30. Dies muss umso mehr gelten, als sich darin in erheblichem Maße die Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft widerspiegelt, was dazu anhält, die Gleichsetzung von Richtlinien als Rechtsakte der Zusammenarbeit bei der Gesetzgebung mit Verordnungen als bevorzugten Normen für Vergehen im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft nicht zum Prinzip zu erheben.

31. Würde es dem Gericht gestattet, eine nicht umgesetzte Richtlinie anzuwenden, so liefe das unter manchen Aspekten darauf hinaus, ihm eine gesetzgeberische Funktion zuzuerkennen, da seine Entscheidung an die Stelle derjenigen träte, die ursprünglich die zur Umsetzung berufenen Stellen der Mitgliedstaaten treffen sollten¹⁸.

17 — Nach Auffassung des Gerichtshofes kann z. B. die Rechtsprechung, nach der die Bürger sich gegenüber staatlichen Einrichtungen auf bestimmte Richtlinienbestimmungen berufen können, nicht „auf den Bereich der Beziehungen zwischen den Bürgern [ausgedehnt werden, da dies hieße,] der Gemeinschaft die Befugnis zuzuerkennen, mit unmittelbarer Wirkung zu Lasten der Bürger Verpflichtungen anzuordnen, obwohl sie dies nur dort darf, wo ihr die Befugnis zum Erlass von Verordnungen zugewiesen ist“ (Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-91/92, Faccini Dori, Slg. 1994, I-3325, Randnr. 24, Hervorhebung von mir).

18 — Zu diesem wichtigen Gesichtspunkt des Verhältnisses zwischen einer nicht umgesetzten Richtlinie und dem Grundsatz der Gewaltenteilung, vgl. D. Edward, „Direct effect, the separation of powers and the judicial enforcement of obligations“, in: *Scritti in onore di G. F. Mancini*, S. 423 f.

32. Schließlich hat der Gerichtshof, wie bereits erwähnt, festgestellt, dass „eine Richtlinie nicht selbst Verpflichtungen für einen Einzelnen begründen kann und ... daher ... nicht gegenüber einer derartigen Person in Anspruch genommen werden kann“, und damit die sogenannte unmittelbare „horizontale“ Wirkung von Richtlinien strikt untersagt¹⁹.

33. Dieses Dilemma zwingt die nationalen Gerichte, zwischen der formellen Rechtmäßigkeit, die durch die Systematik der Rechtsakte der Gemeinschaft vorgegeben ist, und dem praktischen Bestreben zu wählen, die Wirksamkeit der Gemeinschaftsnorm sicherzustellen. Vor dasselbe Dilemma gestellt, hat sich der Gerichtshof um ein Gleichgewicht zwischen den beiden Alternativen bemüht. Er hat bestimmten Vorschriften einer Richtlinie unter bestimmten, genau umschriebenen Umständen unmittelbare Wirkung im nationalen Recht zuerkannt.

34. Die Anerkennung der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien wurde zunächst ausschließlich auf die *zwingende Wirkung* gestützt, die die Richtlinie nach Artikel 189 EG-Vertrag hat — dieser erlaube es nicht, „grundsätzlich auszuschließen, dass betroffene Personen sich auf die durch die Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können“²⁰ —, und auf seine *praktische*

19 — Urteil vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 152/84 (Marshall, Slg. 1986, 723, Randnr. 48). Vgl. Fußnote 17 dieser Schlussanträge.

20 — Urteil vom 4. Dezember 1974 in der Rechtssache 41/74 (Van Duyn, Slg. 1974, 1337, Randnr. 12). Dieses Urteil nimmt außerdem die Begründung auf, die das Urteil Grad schon in Bezug auf eine Entscheidung der Gemeinschaft enthielt; darin heißt es: „Zwar gelten nach Artikel 189 Verordnungen unmittelbar und können infolgedessen schon wegen ihrer Rechtsnatur unmittelbare Wirkungen erzeugen. Hieraus folgt indessen nicht, dass andere in diesem Artikel genannte Kategorien von Rechtsakten niemals ähnliche Wirkungen erzeugen können“ (Randnr. 5). Der Sinn dieser Begründung ist eindeutig: Der Grundsatz der unmittelbaren Wirkung wird nicht einer bestimmten Kategorie von Rechtsakten vorenthalten.

Wirksamkeit, die „geschwächt [würde], wenn die Einzelnen sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten“²¹.

35. Später hat sich das *Verhalten des un-tätigen Mitgliedstaats* als der Hauptgrund für die derogatorische Wirkung von Richtlinien erwiesen. Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass „der Mitgliedstaat, der die in der Richtlinie vorgeschriebenen Durchführungsmaßnahmen nicht fristgemäß erlassen hat, den Einzelnen nicht entgegenhalten [kann], dass er — der Staat — die aus dieser Richtlinie erwachsenen Verpflichtungen nicht erfüllt hat“²².

36. Die Eignung, unmittelbare Wirkung zu entfalten, kommt Richtlinien somit nur in Rechtsstreitigkeiten „vertikaler“ Art, d. h. solchen zwischen einem Einzelnen und einer öffentlichen Stelle, zu. Sie findet nicht nur ihre grundlegende Rechtfertigung in ihrem Charakter als Norm des positiven Rechts, die dazu bestimmt ist, die Rechtsordnung zu ändern; sie erklärt sich auch dadurch, dass die Aufgabe der Mitgliedstaaten, die Richtlinien umzusetzen und sie damit als vollständige rechtliche Regelung auszugestalten, es diesen untersagt, sich auf einen Zustand der Unvollständigkeit zu berufen, den sie selbst verursacht haben.

37. Damit die Bestimmungen einer Richtlinie ohne Umsetzung ins nationale Recht Wirkungen entfalten, müssen außerdem bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein; sie müssen geeignet sein, ohne weiteres in die nationale Regelung integriert und daher ohne Umsetzungsmaßnahmen angewandt zu werden. Eine unvollständige Vorschrift, wie es die Richtlinie definitionsgemäß ist, ist ohne Umsetzungsvorschrift zunächst unanwendbar, es sei denn, sie eignet sich ihrem Inhalt nach gerade für eine schlichte unmittelbare Anwendung.

38. Dies ist der Fall, wenn die Verpflichtung, die sie enthält, hinreichend bestimmt und unbedingt ist²³. Diese Erfordernisse sind in dem Sinn rein technischer Art, dass sie sich aus der Aufgabe der Entscheidungsfindung ergeben; eine Rechtsnorm ist umso leichter anzuwenden, als kein Zweifel an ihrem Inhalt besteht, und sie somit selbst rechtliche Wirkungen entfalten kann²⁴. Sie begrenzen auch die Zuständigkeit des Gerichts, indem sie die Regeln bestimmen, die es anwenden kann, ohne seine Befugnisse zu überschreiten²⁵.

39. Das Erfordernis der Unbedingtheit, das von beiden Voraussetzungen schwieriger einzugrenzen ist, beruht auf der Vorstellung, dass die geltend gemachte Bestimmung einer nicht umgesetzten Richtlinie zu ihrer unmittelbaren Wirksamkeit

21 — Urteil Van Duyn, Randnr. 12.

22 — Urteil vom 5. April 1979 in der Rechtssache 148/78 (Ratti, Slg. 1979, 1629, Randnr. 22). Umgekehrt stellt das den einzelnen zustehende Recht, sich vor Gericht gegenüber einem Mitgliedstaat, der der Richtlinie nicht nachgekommen ist, auf diese zu berufen, nach Auffassung des Gerichtshofes eine „Mindestgarantie“ dar, die sich aus dem zwingenden Charakter der Richtlinien ergibt (Urteil vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79, Kommission/Belgien, Slg. 1980, 1473, Randnr. 12).

23 — Vgl. z. B. Urteil Ratti und Urteil vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81 (Becker, Slg. 1982, 53).

24 — Y. Galmor und J.-C. Bonichot, „La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national“, *Revue française de droit administratif*, 4 (1), Januar-Februar 1988, S. 16.

25 — S. van Raepenbusch, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 2. Auflage, De Boeck Université, S. 355.

insbesondere „keiner weiteren Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane oder der Mitgliedstaaten“ bedürfen darf²⁶. Dass Umsetzungs- oder, auf Gemeinschaftsebene, Anwendungsmaßnahmen erforderlich sind, steht, genauer gesagt, der Anerkennung der unmittelbaren Wirkung der Richtlinie nicht entgegen, wenn der Entscheidungsspielraum der mit ihrer Durchführung betrauten Stelle auf null reduziert oder auch einfach nur eingeschränkt ist²⁷.

40. Hingegen ist es dem Gericht untersagt, eine Richtlinie, die an eine Bedingung geknüpft ist, oder eine unbestimmte Richtlinie anzuwenden, wenn sie nicht ins nationale Recht umgesetzt ist. So konnte man schreiben: „Wenn ein Staat eine ‚bedingte‘ Richtlinie nicht umgesetzt hat, befindet er sich gewiss im Unrecht, aber die unmittelbare Wirkung kann nicht zum Tragen kommen, denn niemand weiß, welche Norm er anwenden soll“²⁸. Es ist nicht Aufgabe des Gerichts, sich an die Stelle des untätigen Mitgliedstaats zu setzen und die fehlende Rechtsvorschrift auszuarbeiten.

41. Jedoch bezieht sich der Gerichtshof zwar generell, aber nicht immer auf diese Kriterien, ehe er sich zur unmittelbaren Wirkung einer Richtlinie äußert.

42. So hat der Gerichtshof auf die Frage nach der unmittelbaren Wirkung einer Richtlinie zunächst auf deren zwingende Wirkung und auf die Notwendigkeit hingewiesen, ihre praktische Wirksamkeit zu sichern, ist sodann aber *nicht auf die beiden Erfordernisse der Bestimmtheit und Unbedingtheit eingegangen, sondern nur auf den Entscheidungsspielraum, über den die Mitgliedstaaten nach dieser Richtlinie verfügen*²⁹. Der Gerichtshof hat nicht den Inhalt der betreffenden Vorschriften untersucht, um ihre Anwendbarkeit bejahen oder verneinen zu können; er hat stattdessen das nationale Gericht aufgefordert, „zu prüfen, ob der nationale Gesetzgeber im Rahmen der ihm vorbehaltenen Befugnis, Form und Mittel für die Umsetzung der Richtlinie zu wählen, innerhalb des in der Richtlinie vorgesehenen Ermessensspielraums geblieben ist“³⁰.

43. Dieser feine Unterschied zur traditionellen Rechtsprechung geht zurück auf das Urteil vom 1. Februar 1977, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*³¹. Darin ging es um einen Rechtsstreit aus Anlass der Anfechtung einer Entscheidung der Steuerverwaltung. Eine der Vorlagefragen betraf die Auslegung des Artikels 11 der Zweiten Mehrwertsteuerrichtlinie³² und damit das Recht auf Abzug der Umsatzsteuer, die dem Steuerpflichtigen für ihm gelieferte Gegenstände in Rechnung gestellt worden ist. Der Gerichtshof hat die Frage zunächst als sol-

26 — Urteil vom 3. April 1968 in der Rechtssache 28/67 (Molkerei-Zentrale, Slg. 1968, 216). Die Richtlinie kann andere Bedingungen als den Erlass von besonderen Durchführungsmaßnahmen, wie die Bedingung des Ablaufs der Umsetzungsfrist, festlegen.

27 — Vgl. als ein Beispiel für Bestimmungen, „die für eine Ermessensausübung keinen Raum lassen“, Urteil vom 22. September 1983 in der Rechtssache 271/82 (Auer, Slg. 1983, 2727, Randnr. 16) und als Beispiel für Bestimmungen, die nicht unbedingt sind, da „die Mitgliedstaaten ... insoweit über ein weites Ermessen [verfügen]“, Urteil vom 25. Februar 1999 in der Rechtssache C-131/97 (Carbonari u. a., Slg. 1999, I-1103, Randnr. 46).

28 — Y. Galmor und J.-C. Bonichot, a. a. O., S. 16.

29 — Urteil vom 16. September 1999 in der Rechtssache C-435/97 (WWF u. a., Slg. 1999, I-5613, Randnr. 69).

30 — Ebenda, Randnr. 69, und Urteil vom 24. Oktober 1996 in der Rechtssache C-72/95, *Kraaijeveld*, Slg. 1996, I-5403, Randnr. 56).

31 — Rechtssache 51/76, Slg. 1977, 113.

32 — Zweite Richtlinie 67/228/EWG des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Struktur und Anwendungsmodalitäten des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems (ABl. Nr. 71 vom 14. April 1967, S. 1303).

che der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien sowohl im Grundsatz³³ als auch hinsichtlich der Voraussetzungen³⁴ erörtert, dann aber entschieden, dass das vorlegende Gericht die Rechtmäßigkeit der streitigen nationalen Maßnahme anhand des den Mitgliedstaaten in der Richtlinie vorbehaltenen Entscheidungsspielraums zu beurteilen habe.

44. Das Urteil *Verbond van Nederlandse Ondernemingen* weist jedoch insofern eine Besonderheit auf, als es zwei in diesem Bereich bereits bestehende Gedankenführungen miteinander verknüpft. Zum einen hat der Gerichtshof festgestellt, dass der in Artikel 11 Absatz 1 der Zweiten Richtlinie 67/228 niedergelegte Grundsatz des Vorsteuerabzugs ausdrücklich und genau sei. Zum anderen hat er betont, die Mitgliedstaaten könnten dazu bestimmte Ausnahmen festlegen, die im Ermessen der nationalen Stellen lägen, und entschieden, es sei Aufgabe des nationalen befassen Gerichts, festzustellen, ob die umstrittene nationale Maßnahme außerhalb des Entscheidungsspielraums der Mitgliedstaaten liege.

45. Somit ist die Kontrolle der Wahrung des Entscheidungsspielraums der Mitgliedstaaten nach diesem Urteil noch gegenüber der Beurteilung der unmittelbaren Wirkung der Richtlinie subsidiär; sie erfolgt nur dann, wenn die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie tatsächlich Entscheidungsbefugnis haben.

33 — Urteil *Verbond van Nederlands Ondernemingen*, Randnr. 21.

34 — Ebenda, Randnrn. 25/29 bezüglich der Erfordernisse der Bestimmtheit und der Unbedingtheit der streitigen Richtlinie.

46. Dieses Vorgehen unterscheidet sich nicht grundlegend von demjenigen in den meisten Urteilen, die dem Urteil *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*³⁵ folgten. Im einen wie im anderen Fall ist vorab festzustellen, ob die Richtlinie unmittelbare Wirkung hat.

47. So gesehen, sollte die Vorlagefrage dahin gehend beantwortet werden, dass die unmittelbare Wirkung der Richtlinie vorab festzustellen ist. Im Ausgangsverfahren ist das Gericht nämlich ebenfalls mit der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung befasst, die angeblich den Bestimmungen einer Richtlinie widerspricht. Der Linie des Urteils *Verbond van Nederlandse Ondernemingen* folgend, müsste das Gericht feststellen, ob die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie unbedingt und hinreichend genau sind, um auf den Fall angewandt werden zu können; andernfalls müsste er überprüfen, wie die Mitgliedstaaten von ihrer Entscheidungsbefugnis Gebrauch gemacht haben.

48. Dasselbe ergibt sich aus dem Urteil *Kraaijeveld u. a.*, in dem es ebenfalls um die Richtlinie 84/337 ging, auf die sich die Beklagten stützen. Gefragt nach der unmittelbaren Wirkung bestimmter Vorschriften der Richtlinie, hat der Gerichtshof zunächst deren bedingten Charakter festgestellt und dabei hervorgehoben, dass den Mitgliedstaaten ein gewisser Entscheidungsspielraum insoweit zusteht, als sie „insbesondere bestimmte Arten von Projekten, die einer Prüfung zu unterziehen sind, bestimmen oder Kriterien und/oder

35 — Vgl. Fußnote 23 dieser Schlussanträge.

Schwellenwerte aufstellen können, anhand deren bestimmt werden kann, welche Projekte einer Prüfung unterzogen werden sollen“³⁶. Schließlich hat der Gerichtshof festgestellt, dass dieser Entscheidungsspielraum „durch die ... Pflicht begrenzt [wird], die Projekte, bei denen ... mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Untersuchung ihrer Auswirkungen zu unterziehen“³⁷. Schließlich könne das nationale Gericht den Entscheidungsspielraum des nationalen Gesetzgebers kontrollieren³⁸.

49. Dies ist unbestreitbar die vorherrschende Tendenz der Rechtsprechung, die Anwendbarkeit der Richtlinien — oder die Berufbarkeit — an die Feststellung ihrer unmittelbaren Wirkung zu binden. Sie ist jedoch, wie gesagt, nicht ohne Ausnahme.

50. In einigen älteren³⁹ und jüngeren⁴⁰ Urteilen prüft der Gerichtshof die un-

mittelbare Wirkung der Richtlinie nicht im Sinne der Urteile Ratti oder Becker (im folgenden: Rechtsprechung Becker) vorab als Voraussetzung ihrer Anwendung⁴¹. Die traditionelle Auslegung der geltend gemachten Bestimmungen mit dem Ziel, sie gegebenenfalls für hinreichend bestimmt und unbedingt zu erklären, erfolgt also nicht durchgehend. In den Ausnahmefällen steht die Kontrolle der Ausübung der Entscheidungsbefugnis durch den betreffenden Mitgliedstaat im Zentrum der Entscheidungen, als ob die Untersuchung der betroffenen Bestimmungen im Hinblick auf ihre unmittelbare Anwendung im nationalen Recht weniger sachgerecht wäre als eine förmliche Prüfung der durch die Richtlinie bewirkten Aufteilung der Befugnisse zwischen der Gemeinschaft und den Mit-

36 — Randnr. 48.

37 — Randnr. 50.

38 — Randnr. 56.

39 — Im Urteil vom 29. November 1978 in der Rechtssache 21/78 (Delkvist, Slg. 1978, 2327, Randnrn. 12 bis 22) hat der Gerichtshof selbst die Wahrung des den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie eingeräumten Entscheidungsspielraums überprüft, ehe er die unmittelbare Wirkung auf der alleinigen Grundlage der zwingenden Wirkung der Richtlinien und der notwendigen Erhaltung ihrer nützlichen Wirksamkeit bestätigt hat, ohne den genauen und unbedingten Charakter der betreffenden Vorschriften zu analysieren.

40 — In der Rechtssache WWF u. a. wurde nirgendwo auf die beiden Erfordernisse der Bestimmtheit und der Unbedingtheit Bezug genommen. Jedoch sollte nach der sechsten Vorlagefrage bestimmt werden, ob Artikel 4 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 85/337 unmittelbare Wirkung habe. Diese Frage hat der Gerichtshof dahin ausgelegt, dass das vorliegende Gericht wissen wolle, ob „sich ein Einzelner nach Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie dann, wenn der Gesetzgeber oder die Verwaltung eines Mitgliedstaats das durch diese Bestimmungen eingeräumte *Ermessen* überschreitet, gegenüber den nationalen Stellen vor einem Gericht eines Mitgliedstaats auf diese Bestimmungen berufen und dadurch erreichen kann, das mit diesen Bestimmungen unvereinbare nationale Vorschriften oder Maßnahmen außer Acht gelassen werden“ (Randnr. 68, Hervorhebung von mir). Diese Frage hat der Gerichtshof bejaht und dem vorlegenden Gericht die Entscheidung überlassen, ob sich der betroffene Mitgliedstaat im Rahmen seiner Zuständigkeiten hielt (Randnr. 71).

41 — Ein solches Urteil, das Urteil vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-69/89 (Nakajima/Rat, Slg. 1991, I-2069), war dem vorlegenden Gericht Anlass, sich zu fragen, ob es die Vereinbarkeit eines nationalen Rechtsakts mit einer Richtlinie unabhängig von deren unmittelbarer Wirkung feststellen könne (Vorabentscheidungsersuchen, S. 12). In dieser Rechtssache ging es um die Gültigkeit einer gemeinschaftlichen Verordnung, die, so wurde geltend gemacht, nicht anwendbar sei, weil sie einem völkerrechtlichen Abkommen, das die Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) durchführte, widerspreche. Die Klägerin durfte die Rechtmäßigkeit der Verordnung bestreiten, ohne dass die Frage der unmittelbaren Wirkung der geltend gemachten Norm aufgeworfen wurde. Allerdings trägt dieses Urteil nicht der allgemeinen Richtung der Rechtsprechung auf dem Gebiet der internationalen Abkommen der Gemeinschaft Rechnung. Im Anschluss an die im Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973) festgelegten Kriterien hat der Gerichtshof nämlich die vorherige Feststellung der unmittelbaren Wirkung gefordert und betont, aus den Besonderheiten des GATT folge, dass dessen Regeln nicht unbedingt seien und der Anerkennung als in den nationalen Rechtsordnungen der Vertragsparteien unmittelbar anwendbare Regeln entgegenstünden. Diesem Grundsatz wurden aber Grenzen gesetzt. Soweit die unmittelbare Wirkung nicht aus dem Abkommen selbst folgt, hielt sich der Gerichtshof für zuständig, die Rechtmäßigkeit der streitigen Gemeinschaftshandlung zu überprüfen, „wenn die Gemeinschaft eine bestimmte, im Rahmen des GATT übernommene Verpflichtung erfüllen wollte oder wenn die Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen dieses Abkommens verweist“ (Randnr. 111). Aus diesem Vorbehalt ist zweifellos abzuleiten, dass man sich zum Zweck der Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer Gemeinschaftsnorm auf ein völkerrechtliches Abkommen berufen kann, wenn diese Norm in Anwendung dieses Abkommens erlassen wurde oder sie einfach nur auf ein solches Abkommen verweist, auch wenn es keine unmittelbare Wirkung hat.

gliedstaaten. Diese Urteile scheinen mit anderen Worten mehr auf den Grundsatz des Vorrangs abzustellen als auf den der unmittelbaren Wirkung.

51. Unabhängig von der Linie, der diese Urteile angehören, lässt sich nicht sagen, dass die Vorabfeststellung einer unmittelbaren Wirkung in jedem Fall streitentscheidend gewesen wäre. Daher kann man sich generell die Frage stellen, ob die Beurteilung der unmittelbaren Wirkung einer Richtlinie ausnahmslos in jedem Rechtsstreit notwendig ist, in dem es um eine nicht umgesetzte Richtlinie und eine dieser widersprechende nationale Rechtsnorm geht.

Unmittelbare Wirkung nicht umgesetzter Richtlinien und Rechtmäßigkeit einer nationalen Rechtsnorm

52. Im vorliegenden Fall, in dem es um die Rechtmäßigkeit einer Großherzoglichen Verordnung aus dem Jahr 1996 geht, hat das Tribunal d'arrondissement Luxemburg zwei Möglichkeiten. Es kann zum einen feststellen, ob Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 85/337 — Information der betroffenen Öffentlichkeit über das Bauvorhaben und Berücksichtigung der Stellungnahme der Adressaten dieser Informationen — unmittelbare Wirkung haben, weil sie ihrem Inhalt nach bestimmt und unbedingt sind.

53. In diesem Fall könnte es die Richtlinie zu dem verfolgten Zweck anwenden. Im anderen Fall könnte das nationale Gericht unmittelbar — und zwar lediglich — feststellen, ob sich das Großherzogtum Luxemburg mit der angefochtenen Entscheidung innerhalb der Grenzen seines Entscheidungsspielraums hielt. Es würde also die Richtlinie anwenden, ohne ihre unmittelbare Wirkung im Sinne der Rechtsprechung Becker festzustellen.

54. Die Entscheidung für eine dieser beiden Möglichkeiten muss auf Überlegungen beruhen, die sich sowohl auf die Wahrung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts als auch auf die von diesem Recht geschaffenen Normen und Befugnisse beziehen.

55. Jedenfalls kann eine nicht umgesetzte Richtlinie nicht Rechtswirkungen wie eine Gemeinschaftsverordnung entfalten, wenn sie ihrem Inhalt nach nicht dazu geeignet ist, ohne dazwischengeschaltete Norm angewandt zu werden. Das heißt nicht, dass die Merkmale der angezogenen Vorschriften für alle möglichen Zwecke, zu denen sie das nationale Gericht bei der Entscheidung eines Rechtsstreits anwenden kann, stets dieselben sein müssten.

56. Welcher Gebrauch von den fraglichen Bestimmungen der Richtlinie gemacht werden kann, bestimmt sich daher nach der Zielsetzung des vom Bürger eingeleiteten nationalen Verfahrens.

57. Der Vortrag der Parteien wirkt sich nämlich auf die Art und Weise aus, in der das Gericht die Gemeinschaftsnorm heranzieht, damit sie praktische Wirksamkeit hat. Um eine gelegentlich verwendete Unterscheidung aufzugreifen: Eine Richtlinie muss nicht denselben Anforderungen entsprechen, ob man sich zum Zweck „des Ausschlusses“ oder zum Zweck „der Ersetzung“ der nationalen Norm auf sie beruft⁴².

58. Bevor ich auf die „Ausschluss-Berufbarkeit“ eingehe, möchte ich einige Augenblicke dem Inhalt des Begriffs „Ersetzungsberufbarkeit“ und seiner Bedeutung in der Rechtsprechung widmen. Damit wird die Befugnis einer Partei bezeichnet, sich vor dem nationalen Gericht anstelle einer im nationalen Recht nicht bestehenden oder nicht richtlinienkonformen Vorschrift auf eine Richtlinie zu berufen, damit ihr ein in dieser gewährtes Recht zugute kommt⁴³. Die betreffenden Bestimmungen müssen somit „*Rechte festlegen*, die dem Staat gegenüber geltend gemacht werden können“⁴⁴. Diese Befugnis, sich auf eine Richtlinie zu berufen, ist bekanntermaßen eng mit deren Bestimmtheit und Unbedingtheit verknüpft. Die Bestimmungen einer nicht umgesetzten Richtlinie, die Ansprüche des Bürgers begründen sollen, gehören folglich dem positiven Recht eines Mitgliedstaats nicht in dem Sinn wie dessen eigene Rechtsvorschriften an, wenn sie

keine unmittelbare Wirkung im eigentlichen Sinne haben.

59. Der Gerichtshof hat daraus in Urteilen, die zu den innovativsten seiner Rechtsprechung gehören, eine Reihe von Folgerungen gezogen, wenn diese Bedingungen nicht erfüllt waren und die Frage unbeantwortet war, wie der Vorrang der Gemeinschaftsrichtlinie gewährleistet werden könnte. Mangels einer unmittelbaren Wirkung und damit einer „Ersetzungsberufbarkeit“ hat der Gerichtshof es dem nationalen Gericht gestattet, aus nicht umgesetzten Richtlinien gewisse Rechtsfolgen abzuleiten, und damit eine Abkopplung anderer Möglichkeiten, sich auf eine Richtlinie zu berufen, vom Grundsatz der unmittelbaren Wirkung eingeleitet.

60. So wurde im Urteil von Colson und Kamann⁴⁵ der Grundsatz der „konformen Auslegung“ herausarbeitet. Es ging dort um die Art von Sanktionen für eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Richtlinie 76/207/EWG⁴⁶ keine unbedingte und hinreichend bestimmte Verpflichtung vorsehe, da sie es „den Mitgliedstaaten überlässt, ... unter den verschiedenen Möglichkeiten auszuwählen, die zur Verwirklichung des Ziels der Richtlinie geeignet sind“⁴⁷. Er bestimmte dann die jeweiligen Anforderungen des Gemein-

42 — Vgl. insbesondere Y. Galmot und J.-C. Bonichot; G. Isaac, *Droit communautaire général*, Masson, 1994; T. Dal Farra, „L'invocabilité des directives communautaires devant le juge national de la légalité“, *RTD Eur.*, 28 (4), Oktober-Dezember 1992, S. 631; P. Manin, „De l'utilisation des directives communautaires par les personnes physiques ou morales“, *AJDA*, 20. April 1994, S. 259; D. Simon, *La directive européenne*, Dalloz, 1997; *Le système juridique communautaire*, 2. Auflage, PUF, 1998.

43 — Y. Galmot und J. C. Bonichot, S. 10, und P. Manin, S. 260.

44 — Urteil Becker, Randnr. 25.

45 — Urteil vom 10. April 1984 in der Rechtssache 14/83 (Slg. 1984, 1891). Vgl. auch Urteil vom 20. Mai 1976 in der Rechtssache 111/75 (Mazzalai, Slg. 1976, 657).

46 — Richtlinie des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (ABl. L 39, S. 40).

47 — Urteil von Colson und Kamann, Randnr. 28.

schaftsrechts, für den Fall der Entscheidung für eine Schadenersatzleistung des Arbeitgebers, dass deren Höhe den erlittenen Nachteilen entsprechen müsse, fügte jedoch hinzu, dass es „Sache des nationalen Gerichts [ist], das zur Durchführung der Richtlinie erlassene Gesetz unter voller Ausschöpfung des Beurteilungsspielraums, den ihm das nationale Recht einräumt, in Übereinstimmung mit [diesen] Anforderungen ... auszulegen und anzuwenden“⁴⁸.

61. Die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts erforderte zumindest, dass Parteien, die dadurch geschädigt sind, dass eine Richtlinie nicht umgesetzt wurde, die ihnen Rechte einräumt, den Mitgliedstaaten aber einen gewissen Entscheidungsspielraum belässt, eine „Möglichkeit, sich auf die konforme Auslegung zu berufen,“⁴⁹ zuerkannt wird, wobei die Grenzen zu berücksichtigen sind, die sich aus dem Wesen der Richtlinien sowie dem Inhalt der einschlägigen Bestimmungen der betroffenen Richtlinie ergeben.

62. Aufgrund entsprechender Überlegungen hat der Gerichtshof im Urteil Francovich u. a.⁵⁰ die sogenannte „Möglichkeit, sich zum Zweck der Entschädigung auf eine Richtlinie zu berufen,“ erörtert. Einer Partei, die dadurch geschädigt war, dass eine Richtlinie in einem Mitgliedstaat nicht umgesetzt worden war, wurde das Recht zuerkannt, vor den nationalen Gerichten die Haftung dieses Staates geltend zu machen, wenn die Richtlinie den Erfordernissen der unmittel-

baren Wirkung nicht entspricht. Damit wurde die Regelung vervollständigt, die die für die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts negativen Auswirkungen der unterbliebenen Umsetzung einer Richtlinie abzumildern soll.

63. Wenn eine Richtlinie keine unmittelbare Wirkung hat, neigt der Gerichtshof also dazu, auf andere Weise für die volle Wirksamkeit der gemeinschaftlichen Normen zu sorgen, wobei er sich um dieses Ziel ebenso wie darum bemüht, die Systematik der Rechtsakte des Artikels 189 EG-Vertrag zu beachten.

64. Wenn eine der Parteien vor dem nationalen Gericht ein Recht einklagt, das aus einer nicht umgesetzten Richtlinie herrührt, die im nationalen Recht keine unmittelbare Wirkung entfaltet, kommt also offensichtlich keine „Ersetzungsberufbarkeit“ in Betracht⁵¹. In diesem Fall kann die betroffene Partei nur versuchen, die Folgerungen aus dem Vorrang der Richtlinie vor dem nationalen Recht zu ziehen, ohne dass ihr damit eine vollständige Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährleistet würde. Die beiden Formen der Berufbarkeit sollen dem Bürger erlauben, die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie auf ver-

48 — Ebenda.

49 — Vgl. insbesondere D. Simon, *Le système juridique communautaire*, S. 308 f.

50 — Urteil vom 19. November 1991 in den Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357).

51 — Selbst bei unmittelbarer Wirkung ist eine „Ersetzungsberufbarkeit“ nicht in jedem Fall gegeben, da nicht umgesetzte Richtlinien keine „horizontale“ unmittelbare Wirkung hervorrufen können: In dem Urteil Faccini Dori wurden die streitigen Artikel der Richtlinie als unbedingt und hinreichend bestimmt angesehen, aber, wie wir gesehen haben, konnte sich ein Einzelner gegenüber einem Anderen nicht auf sie berufen.

schiedene Weise und auf verschiedenen Stufen geltend zu machen, entweder durch entsprechende Auslegung seines nationalen Rechts oder durch Schadensersatzklage.

65. Man konnte insofern von einem „Mindestrechtsschutz“ sprechen, wenn der „erhöhte Rechtsschutz“, nämlich die Anerkennung der unmittelbaren Wirkung, nicht zum Zuge kommt⁵².

66. Diese Urteile gehören indessen zur selben Kategorie, denn sie gehen auf Klagen von Parteien zurück, die *unmittelbar Rechte geltend machen, die ihnen nach einer Richtlinie zustehen*. Die Lösungen der Rechtsprechung beruhen darauf, dass die betreffenden Bestimmungen, wie nach einer genauen Untersuchung festgestellt wurde, keine unmittelbare Wirkung hatten.

67. Ein Rechtsstreit, wie er beim vorliegenden Gericht anhängig ist, ist anderer Art; er bedarf daher einer anderen Lösung. Im Ausgangsverfahren fechten die Parteien nämlich *die Norm an, die auf sie angewandt wird*, und berufen sich dabei auf die Richtlinie 85/337. Das Ausgangsverfahren entspricht damit der „Ausschluss-Berufbarkeit“.

68. Es geht mit anderen Worten für die Beklagten weniger darum, ein „subjektives“ Recht geltend zu machen, als darum, dass das nationale Gericht die Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit dem anwendbaren Gemeinschaftsrecht überprüft und die nationale Regelung gegebenenfalls für nichtig erklärt.

Wie erinnerlich, heißt es im Urteil Verbond van Nederlandse Ondernemingen ebenso wie in denjenigen, die sich darauf beziehen, dass „sich der Einzelne vor dem staatlichen Gericht auf eine Richtlinienbestimmung beruft, um feststellen zu lassen, ob die zuständigen nationalen Stellen bei der ihnen überlassenen Wahl der Form und der Mittel zur Umsetzung der Richtlinie innerhalb der von der Richtlinie gezogenen Ermessensgrenzen geblieben sind“⁵³.

69. In diesem Zusammenhang kann man sich fragen, ob es noch gerechtfertigt ist, die unmittelbare Wirkung der geltend gemachten Richtlinie wie in dem Fall zu überprüfen, in dem eine Partei eine nationale Norm durch eine Gemeinschaftsnorm zu ersetzen versucht.

70. Zwar ergibt sich aus der Rechtsprechung keine vergleichbare Unterscheidung zwischen zwei Systemen für die Verpflichtung des Gerichts, den Inhalt der Richtlinie zu untersuchen. Im Gegenteil wird in dem Teil der Begründung der meisten Urteile, der die unmittelbare Wirkung

52 — D. Simon, *Le système communautaire*, S. 308 f.

53 — Randnr. 24.

von zwei Voraussetzungen abhängig macht, deren Erfüllung zur Vorbedingung der Berufbarkeit der Bestimmungen, nicht nur, soweit sie Rechte der Bürger festlegen, sondern auch, soweit sie „alle innerstaatlichen, nicht richtlinienkonformen Vorschriften“⁵⁴ beseitigen sollen.

71. Eine „Abkopplung“ der Berufbarkeit einer Richtlinie im Wege der konformen Auslegung oder der Entschädigung, wie sie mangels einer unmittelbaren Wirkung allein möglich ist, von letzterer brächte gleichwohl Vorteile mit sich.

72. Wie dargelegt, ist die vorherige Beurteilung der unmittelbaren Wirkung hauptsächlich wegen des besonderen Charakters der Richtlinie erforderlich, die nicht in erster Linie dazu bestimmt ist, unmittelbar in das Recht der Mitgliedstaaten integriert zu werden. Soweit das Gericht eine Richtlinie durch schöpferische Auslegung vervollständigt, um einen Rechtsstreit zu entscheiden, setzt es sich an die Stelle des Gesetzgebers⁵⁵.

73. Hat das Gericht jedoch die Gültigkeit einer nationalen Rechtsnorm anhand der anwendbaren Gemeinschaftsvorschrift zu beurteilen, so sind die funktionsbedingten Beschränkungen nicht dieselben. In einem solchen gleichzeitig „vertikalen“ und „objektiven“ Rechtsstreit, in dem die Gründe, die eine Partei gegenüber einer öffentlichen

Stelle anführt, nicht unmittelbar auf die Anerkennung eines eigenen Rechts abzielen, tritt die Frage der unmittelbaren Wirkung hinter derjenigen des Vorrangs zurück. Das Problem der Einbindung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift in das nationale Recht bleibt auf der Ebene des Normenkonflikts und berührt nicht ihre Anwendung auf Bürger.

74. Unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit einer nachrangigen Norm mit einer Richtlinie ist die Bestimmtheit der Richtlinie von geringer Bedeutung. Zudem ist das Gericht befugt, die Richtlinie — gegebenenfalls nach einer Vorabentscheidung des Gerichtshofes — auszulegen.⁵⁶ Zu dessen Aufgaben gehört es in Anbetracht des von der geschädigten Partei verfolgten Ziels namentlich in Fällen, in denen er über eine Bestimmung zu entscheiden hat, die den Mitgliedstaaten tatsächlich einen Entscheidungsspielraum belässt, zu überprüfen, ob die fragliche Stelle sich innerhalb der Grenzen der Befugnisse gehalten hat, die ihr die Richtlinie belassen hat.

75. Die Frage der Entscheidungsbefugnis des Mitgliedstaats, eine der Voraus-

54 — Urteil Becker, Randnr. 25, Hervorhebung von mir.

55 — Vgl. jedoch zugunsten einer schlichten Aufgabe der Theorie der unmittelbaren Wirkung P. Manin, „L'invocabilité des directives: quelques interrogations“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 26 (4), Oktober-Dezember 1990, S. 669.

56 — So untersucht der französische Conseil d'État bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten die Vereinbarkeit diese Rechtsakte sowie der Gesetze, auf die sie gestützt sind, mit den Zielen einer Gemeinschaftsrichtlinie und zieht daraus gegebenenfalls Folgerungen für die Rechtmäßigkeit (CE, 5. Februar 1997, Elahi, req. Nr. 161639, und CE, 6. Februar 1998, M. Tete, Association de sauvegarde de l'Ouest lyonnais, req. Nrn. 138777, 147424 und 147425). Vgl. auch die Urteile vom 28. Februar 1992, in denen das Plenum des Conseil d'État die Anwendung eines mit einer Richtlinie unvereinbaren Gesetzes ausgeschlossen hat, ohne sich zu ihren unmittelbaren Wirkung zu äußern (CE, SA Rothmans International France und SA Philip Morris France, req. Nrn. 56776 und 56777, und Sté Arizona Tobacco Products und SA Philip Morris France, req. Nr. 87753, *AJDA*, 20. März 1992, S. 210 f.).

setzungen der unmittelbaren Wirkung, ist in diesem Fall gewissermaßen der eigentliche Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens.

76. Die Urteile *Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Kraaijeveld u. a., Delkvist und WWF u. a.* sind Beispiele für Verfahren, in denen eine Berufung auf die Richtlinien zu diesem Zweck erfolgt ist; freilich ist die vorherige Überprüfung der unmittelbaren Wirkung der jeweiligen Richtlinie nicht stets unterblieben.

77. Selbst wenn die Grenze zwischen gerichtlichen Verfahren mit dem Ziel des Ausschlusses und solchen mit dem Ziel der Ersetzung der nationalen Norm durch eine Richtlinie nicht immer leicht zu ziehen ist, ist sie doch nicht nur von theoretischer Bedeutung. Sie trennt zwei im Allgemeinen durchaus verschiedene Gebiete.

78. Die vorliegende Rechtssache ist insofern nicht ohne Interesse. Die Beklagten haben das Gericht aufgefordert, die Rechtmäßigkeit einer Großherzoglichen Verordnung inzident zu überprüfen. Ob aufgrund freier Entscheidung oder durch die Umstände oder die Besonderheiten des einschlägigen nationalen Rechts vorgegeben, geht es somit um einen „Ausschluss“ der nationalen Norm. Die streitige Verordnung wird beanstandet, weil sie den Be-

stimmungen der Richtlinie 85/337 über die Information und die Anhörung der betroffenen Bevölkerung nicht entspreche. Es wäre denkbar, dass die Anfechtung des Enteignungsverfahrens in Form eines Antrags auf Anordnung solcher Informations- und Anhörungsmaßnahmen erfolgte. In einem solchen Verfahren, das auf eine „Ersetzung“ eines durch die Richtlinie vorgesehenen Rechts gestützt wäre, wären die Voraussetzungen der Anwendung der Gemeinschaftsnorm nicht gänzlich dieselben.

79. Würde einem solchen Antrag stattgegeben, so hätte dies nämlich zur Folge, dass den Bestimmungen der Richtlinie ohne weiteres ebenso wie den anderen Regeln des im Inland anwendbaren Rechts die Qualität einer nationalen Rechtsnorm zukäme. Aus den erörterten Gründen muss eine derartige Gleichsetzung, die ein „subjektives“ Recht schafft, bestimmte wesentliche Voraussetzungen erfüllen.

80. Hingegen macht der von den Beklagten geltend gemachte, auf dieselbe Bestimmung gestützte Klagegrund von dieser einen anderen Gebrauch, der aus juristischer Sicht durch die rein formelle Zielsetzung ihres Anspruchs bestimmt ist. Unter diesem Gesichtspunkt hat der Inhalt der Vorschrift eine geringere Bedeutung, als wenn diese

zugunsten eines Rechtssubjekts konkret angewandt werden müsste⁵⁷.

81. Ich halte eine vorherige Prüfung der unmittelbaren Wirkung der geltend gemachten Bestimmungen folglich zumindest in dem Sinn nicht für erforderlich, in dem man den Begriff „unmittelbare Wirkung“ versteht⁵⁸.

82. Es ist also möglich, von Rechten, die in einer nicht umgesetzten Richtlinie ent-

halten sind, unabhängig von ihrer Formulierung Gebrauch zu machen, soweit die Berufung auf sie zu Zwecken der Überprüfung der Rechtmäßigkeit des nationalen Rechts erfolgt.

83. Diese Lösung weist mehrere Vorteile auf.

84. Unter Beachtung der Bestimmungen des Artikels 189 EG-Vertrag schützt sie die Rechte der Bürger und schränkt die Eingriffe in die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts ein, die aus dem Verhalten der Staaten folgen.

85. Die Bürger haben ein Interesse daran, dass die öffentlichen Stellen die Gemeinschaftsnormen ebenso wie die nationalen Rechtsvorschriften beachten. Der Verstoß eines Mitgliedstaats gegen seine Verpflichtungen wird üblicherweise im Wege der Vertragsverletzungsklage geahndet. Es ist jedoch bekannt, dass zwischen dem Zeitpunkt, in dem die Kommission von einer Vertragsverletzung Kenntnis erlangt, und dem Erlass des Urteils des Gerichtshofes mehrere Jahre vergehen können. Außerdem muss die Kommission nach ständiger Rechtsprechung kein Vertragsverletzungsverfahren anstrengen, wenn sie es nicht für erforderlich hält. Sie verfügt vielmehr über ein Ermessen, das ein Recht des Bürgers auf eine bestimmte Stellungnahme dieses Organs ausschließt⁵⁹. Es kann daher gerechtfertigt sein, den Bürgern das Recht ein-

57 — In einer Erörterung des Urteils Kraaijeveld u. a. über die Auslegung der Richtlinie 85/337 ist die Randnummer, die sich herkömmlich in den Urteilen findet, in denen es um die Ausübung des Entscheidungsspielraums der Mitgliedstaaten geht, folgendermaßen kommentiert worden: „Individuals cannot be excluded, as a matter of principle, from invoking that *obligation* (as opposed to a subjective *right* of their own) before the courts, nor can the courts be prevented from taking it into account, in order to ensure that the national authorities keep within the limits of their discretion“ (D. Edward, S. 441). Die Betonung liegt somit auf der objektiven Funktion des Rechtsstreits, die es dem Bürger erlaubt, eine Richtlinie zu anderen Zwecken geltend zu machen als zu ihren ausschließlichen und unmittelbaren Gunsten. Es handelte sich in dieser Rechts-sache um ein Vorabentscheidungsverfahren, dem eine Klage auf Aufhebung der Genehmigung eines Flächennutzungsplans zugrunde lag, die ein Wirtschaftsteilnehmer, die Firma Kraaijeveld, erhoben hatte, dessen Tätigkeit darin bestand, die Arbeiten an Wasserwegen auszuführen. Nach dem neuen Plan bestand die Gefahr, dass der Wasserlauf, zu dem die Firma Kraaijeveld Zugang hatte, nicht mehr mit den Schifffahrtswegen verbunden war. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) war nicht vorgenommen worden. Unter Berufung auf die Rechte der Firma Kraaijeveld fügt der Verfasser hinzu: „the individual has a *procedural* right, so the case remains an example of 'individual rights' and therefore of 'direct effect' in the classical sense. On the other hand, the Court's judgment gave Kraaijeveld no immediate right to require an [UVP] to be carried out before construction of the dyke could begin. At the end of the day, having gone through all the proper procedures, all discretion having been correctly exercised, Kraaijeveld might still find themselves cut off from the navigable waterways. *The right recognized was not to secure any positive remedy or to have a particular result achieved, but rather the right to call for judicial review*“ (ebenda, S. 441 und 442, Hervorhebung des letzten Satzes von mir).

58 — Es läßt sich nicht bestreiten, dass auch die Anwendung einer Richtlinie zu Zwecken des „Ausschlusses“ eines innerstaatlichen Rechtsakts in gewisser Weise darin besteht, dieser Richtlinie eine bestimmte Wirkung zu entnehmen. Was im vorliegenden Fall streitig ist, ist die Frage, ob eine nicht umgesetzte Richtlinie ein vollständiges Recht der Einzelnen begründen kann und nicht nur eine „teilweise“ (B. Jadot, „Le justiciable et l'inexécution, en droit belge, des directives européennes en matière d'environnement“, Amén. 1987, S. 38, zitiert von M. Pâques) oder „relative“ unmittelbare Wirkung. Vgl. zu dieser Frage, zur gegenwärtigen Unklarheit bei der Terminologie und zur Unterscheidung in Deutschland zwischen der „objektiven“ und der „subjektiven“ unmittelbaren Wirkung, D. Edward, S. 442 und 443.

59 — Urteil vom 14. Februar 1989 in der Rechtssache 247/87 (Star Fruit, Slg. 1989, 291, Randnrn. 10 bis 12). Vgl. auch Beschluss des Gerichts erster Instanz vom 5. Mai 1999 in der Rechtssache T-190/98 (Glüber, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 13).

zuräumen, sich an die nationalen Gerichte zu wenden, um die Beachtung der Normenhierarchie zu erzwingen, wenn diese durch die unterbliebene Umsetzung einer Richtlinie verletzt wurde⁶⁰.

86. Das dient auch einer strikteren Einhaltung des Gemeinschaftsrechts, dessen Vorrang somit durch die Bürger unterstützt wird. Diese sind nämlich über ihre eigenen Interessen an der Beachtung der Rechtmäßigkeit unmittelbar interessiert.

87. Der Gerichtshof hat schon vor langem die Folgen der unmittelbaren Wirkung einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung im Fall der Unvereinbarkeit mit einem Gesetz eines Mitgliedstaats präzisiert. Jedes nationale Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufen wird, muss das Gemeinschaftsrecht vollständig anwenden und die Rechte schützen, die dieses den Einzelnen gewährt, indem es jede gemeinschaftsrechtswidrige nationale Bestimmung unangewandt lässt⁶¹.

Eine Anerkennung von Richtlinien als Normen des positiven Rechts würde diese Tendenz unabhängig davon abrunden, ob

60 — In diesem Fall entbindet der „objektive“ Charakter des Verfahrens von der Prüfung der Bedingungen der unmittelbaren Wirkung, wie im Urteil vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-431/92 (Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-2189, Randnr. 26) zu einem Vertragsverletzungsverfahren entschieden worden ist.

61 — Urteil Simmenthal, Randnr. 21.

aus ihnen unmittelbar Rechte der Bürger erwachsen.

88. Hinzu kommt Folgendes: Geht man davon aus, dass die Voraussetzungen der unmittelbaren Wirkung letztlich auf funktionellen Überlegungen beruhen, kann man davon absehen, wenn das betreffende Verfahren nicht voraussetzt, dass die Bestimmungen in diesem Augenblick ihre Wirkung vollständig entfalten. Die Berufbarkeit einer Norm ist davon abhängig, wie das nationale Gericht sie anwenden soll⁶². Schließlich kann das nationale Gericht „das Gemeinschaftsrecht anwenden, wenn es die Voraussetzungen der spezifischen gerichtlichen Verwendung erfüllt, die beantragt wird“⁶³.

89. Ich schlage also vor, auf die ersten beiden Fragen wie folgt zu antworten: Ist das nationale Gericht mit einem Rechtsstreit befasst, der die Prüfung der Vereinbarkeit einer nationalen Rechtsnorm mit einer nicht fristgerecht umgesetzten Richtlinie verlangt, so kann es nach Artikel 189

62 — G. Isaac, S. 169. Der Verfasser erklärt Folgendes: „Wenn das Gericht das Gemeinschaftsrecht selbst anwenden soll wegen des Fehlens, d. h. an der Stelle des nationalen Rechts, versteht man, dass die geltend gemachte Vorschrift in jeder Hinsicht unbedingt und hinreichend bestimmt sein muss, um sich für diese Anwendung/diesen Ersatz zu eignen. Demgegenüber kann eine Gemeinschaftsbestimmung zur Kontrolle der Vereinbarkeit geltend gemacht werden, selbst wenn sie den nationalen Behörden einen Entscheidungsspielraum lässt“.

63 — Ebenda. Vgl. Urteil vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80 (Rewe, Slg. 1981, 1805), nach dem „aus der Verbindlichkeit der Richtlinie [folgt], dass eine nationale Behörde einem Einzelnen keine nationale Rechts- oder Verwaltungsvorschrift entgegenhalten kann, die mit einer Bestimmung der Richtlinie, die alle erforderlichen Merkmale aufweist, um durch die Gerichte angewendet werden zu können, nicht im Einklang steht“ (Randnr. 41), was nicht erfordert, dass die Bedingungen der Bestimmtheit und der Unbedingtheit erfüllt sind, sondern die Geeignetheit der streitigen Bestimmung voraussetzt, als solche, gegebenenfalls nach Auslegung durch das Gericht in den Grenzen seiner Zuständigkeit, angewandt zu werden.

über diesen Punkt entscheiden, ohne vorab feststellen zu müssen, ob die geltend gemachten Bestimmungen der Richtlinie hinreichend bestimmt und unbedingt sind.

93. Dies folgt auch aus der ständigen Rechtsprechung, da „grundsätzlich ... die Gemeinschaftsrechtsordnung ihre Begriffe nicht in Anlehnung an eine oder mehrere nationale Rechtsordnungen definieren [wolle]“⁶⁴.

90. Angesichts der vorgeschlagenen Antwort ist es nicht erforderlich, zu der Frage, ob das nationale Gericht den Gerichtshof um Vorabentscheidung ersuchen muss, um festzustellen, ob die betreffenden Artikel der Richtlinie 85/337 hinreichend bestimmt und unbedingt sind, oder zu der Frage Stellung zu nehmen, ob diese Bestimmungen gegebenenfalls diese Merkmale erfüllen.

94. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für die Bestimmungen des EG-Vertrags oder die Verordnungen, sondern auch für die Richtlinien. Die Auslegung eines in einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts verwendeten Begriffs, „die hinsichtlich seines Sinnes und seiner Tragweite nicht auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist[,] ... [kann] nicht in das Ermessen jedes einzelnen Mitgliedstaats gestellt werden“⁶⁵. Die Richtlinie nimmt auf das Recht der Mitgliedstaaten keinen Bezug, der für unterschiedliche Auslegungen je nach den nationalen Gesetzen sprechen würde.

V — Die dritte und die fünfte Frage

91. Das Tribunal Luxemburg ist angerufen, die Richtlinie 85/337 anzuwenden. Es fragt, ob der Begriff „Projekte, die im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt wurden“, in Artikel 1 Absatz 5 der Richtlinie 85/337 autonom oder anhand des innerstaatlichen Rechts auszulegen ist.

95. Die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts wie auch des Gleichheitsgrundsatzes gebieten diese Schlussfolgerung⁶⁶.

96. Die mit der Richtlinie 85/337 verfolgten Ziele bestätigen dies. Sie soll die unterschiedlichen Rechtsvorschriften, die in den einzelnen Mitgliedstaaten für die Um-

92. Kein Beteiligter bestreitet, dass diesem Begriff eine Bedeutung beizulegen ist, die seine einheitliche Anwendung im gesamten Gebiet der Gemeinschaft gewährleistet.

64 — Urteil vom 14. Januar 1982 in der Rechtssache 64/81 (Corman, Slg. 1982, 13, Randnr. 8).

65 — Urteil *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, Randnrn. 10 und 11.

66 — Urteil vom 18. Januar 1984 in der Rechtssache 327/82 (Ekro, Slg. 1984, 107, Randnr. 11).

weltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten gelten, beseitigen⁶⁷. Sie bestimmt außerdem, dass es erforderlich ist, „eine Harmonisierung der Grundsätze für die Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen, insbesondere hinsichtlich der Art der zu prüfenden Projekte, der Hauptauflagen für den Projektträger und des Inhalts der Prüfung“⁶⁸. Die Beseitigung von Unterschieden zwischen den nationalen Rechtsordnungen und die Angleichung dieser Rechtsordnungen setzt eine einheitliche Lesart der Bestimmungen der Richtlinie zwingend voraus.

Verpflichtungen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit nach den Artikeln 5 und 6 nicht gelten.

99. Im Ausgangsverfahren machen die Beklagten geltend, diese Verpflichtungen seien zu beachten, weil das Gesetz von 1995 zur Änderung des Gesetzes von 1967 der Definition des Artikels 1 Absatz 5 nicht entspreche. Mangels einer der Richtlinie entsprechenden Umweltverträglichkeitsprüfung und öffentlichen Umfrage sei das Enteignungsverfahren daher unrechtmäßig⁷⁰.

VI — Die vierte und die sechste Frage

97. Nach ihrem Artikel 1 Absatz 5 gilt die Richtlinie nicht für „*Projekte, die im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, da die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele ... im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden*“⁶⁹.

100. Das vorliegende Gericht möchte demzufolge wissen, ob unter Artikel 1 Absatz 5 der Richtlinie 85/337 ein vom Parlament nach öffentlicher parlamentarischer Debatte erlassenes Gesetz fällt, das den Bau einer Autobahn genehmigt, ohne die Linienführung festzulegen, so dass dieses Bauvorhaben nicht unter die Richtlinie 85/337 fällt.

98. Für ein Projekt des Baus einer Autobahn, das in einem Gesetz vorgesehen wäre, das in diese Kategorie fiel, würden die

101. Die luxemburgische Regierung macht geltend, man könne davon ausgehen, dass ein Projekt des Baus einer Autobahn, das vom Parlament angenommen worden sei, im Hinblick auf die Genehmigung der Linienführung nicht unter die Richtlinie falle, wenn der Erlass des Gesetzes mit einem Beschluss verbunden sei, in dem das Parlament sich für eine von mehreren vorgeschlagenen Linienführungen entscheide und die Regierung auffordere, beim Erlass der

67 — Zweite Begründungserwägung.

68 — Siebente Begründungserwägung.

69 — Hervorhebung von mir.

70 — Vorabentscheidungsersuchen, S. 2 und 3.

Ausführungsverordnung eine bestimmte Linienführung festzulegen, und dieser Beschluss bei Erlass der Ausführungsverordnung beachtet werde⁷¹.

102. In der mündlichen Verhandlung hat das Großherzogtum Luxemburg hinzugefügt, dass vor Erlass des Gesetzes von 1995 ein bestimmtes Verfahren zur Anhörung der Öffentlichkeit stattgefunden habe.

103. Die Fragen des vorlegenden Gerichts beziehen sich auf die Einordnung eines einzelstaatlichen Gesetzgebungsakts in Bezug auf die Richtlinie 85/337, der keine Angaben über die Linienführung einer zu bauenden Autobahn enthält. Auf einen Beschluss, der dieses Gesetz durch Festlegung der geografischen Lage des Projekts ergänzte, wird nicht verwiesen.

104. Es kann dahinstehen, ob der Erlass des betreffenden Parlamentsbeschlusses, mit dem die Regierung aufgefordert wurde, sich für eine der möglichen Linienführungen zu entscheiden, hinreichend bestimmt und vollständig ist, um ein Projekt im Sinne der Richtlinie darzustellen, das im Einzelnen genehmigt wird. Selbst wenn das so wäre, kann der Beschluss keine Berücksichtigung finden, da er den Inhalt der Vorlagefragen beeinflussen könnte. Nach ständiger Rechtsprechung⁷² wäre eine wesentliche Änderung der Vorlagefragen sowohl mit der dem Gerichtshof in Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) übertragenen Rolle als auch angesichts der

Tatsache, dass Vorlagebeschlüsse nach Artikel 20 der EG-Satzung des Gerichtshofes den betroffenen Parteien zugestellt werden, mit seiner Verpflichtung unvereinbar, den Regierungen der Mitgliedstaaten und den betroffenen Parteien Stellungnahmen nach dieser Bestimmung zu ermöglichen⁷².

105. Die Anhörung der Öffentlichkeit wie auch die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung hat das nationale Gericht klar angesprochen, es jedoch nicht für angebracht gehalten, sie in die Vorlagefragen aufzunehmen⁷³. Für die Beantwortung der Vorlagefragen scheint es mir nicht erforderlich zu sein, dass der Gerichtshof diesen Sachverhalt berücksichtigt. Die Vorlagefragen beziehen sich nämlich weder auf die Durchführung oder das Unterbleiben der Prüfung im vorliegenden Fall noch auf die Anhörung der Öffentlichkeit und der Beklagten — Fragen des Sachverhalts, die allein der Beurteilung durch das nationale Gericht obliegen —, sondern auf die Merkmale, die ein Gesetz aufweisen muss, damit ein in ihm geregeltes Bauvorhaben nicht der Verpflichtung zur Information und Anhörung nach der Richtlinie unterliegt.

106. Die luxemburgische Regierung wendet sich gegen die Annahme, dass alle, auch die unbedeutendsten Einzelheiten der Verwirklichung eines Projekts Gegenstand eines Gesetzgebungsakts sein müssen. Außerdem könne ein und dasselbe Vorhaben

72 — Vgl. z. B. Urteil vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-352/95 (Phyteron International, Slg. 1997, I-1729, Randnr. 14).

73 — Vorabentscheidungsersuchen, S. 11.

71 — Punkt 59 der schriftlichen Stellungnahme.

in verschiedenen Stadien seiner Verwirklichung genehmigungspflichtig sein. Nichts stehe dem entgegen, dass nur für bestimmte Teile eines Projekts ein besonderer einzelstaatlicher Gesetzgebungsakt ergehe und dass es insoweit von der vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfung ausgenommen sei⁷⁴.

107. Es ist also zu bestimmen, welchen Voraussetzungen ein Gesetzgebungsakt inhaltlich entsprechen muss, um ein besonderer einzelstaatlicher Gesetzgebungsakt im Sinne der Richtlinie 85/337 zu sein.

108. Der Gerichtshof hat kürzlich im Urteil WWF u. a. eine sehr genaue und vollständige Auslegung des Artikels 1 Absatz 5 der Richtlinie gegeben. Ich halte es für berechtigt, mich zur Beantwortung der Vorlagefragen darauf zu beziehen.

109. In diesem Urteil wird darauf hingewiesen, dass Artikel 1 Absatz 5 die von der Richtlinie angesprochenen Projekte unter zwei Voraussetzungen von dem Prüfungsverfahren freistellt: „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“⁷⁵.

110. Die Merkmale, die ein solcher Gesetzgebungsakt aufweisen muss, hat der Gesetzgeber unter Bezugnahme auf die „Genehmigung“ nach Artikel 1 Absatz 2 beschrieben, die als „Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält“ definiert wird⁷⁶. Der Gerichtshof hat deutlich den Grundsatz aufgestellt, dass, „[wenn] der Projektträger daher aufgrund eines Gesetzes statt aufgrund einer Entscheidung der zuständigen Behörden das Recht zur Durchführung des Projekts [erhalte], ... es sich bei dem Gesetz um einen besonderen Akt handeln [müsse], der *die gleichen Merkmale wie die Genehmigung ... [aufweise]*“⁷⁷.

111. Weiter hat er festgestellt, dass dies „dann der Fall [sei], wenn das Gesetz das Projekt im Einzelnen, d. h. so genau und abschließend [genehmige], dass es wie eine Genehmigung *alle für die Umweltverträglichkeitsprüfung erheblichen, vom Gesetzgeber berücksichtigten Punkte des Projekts [umfasse]*“⁷⁸.

112. Nur wenn diese Erfordernisse beachtet würden, könnten die Ziele, die mit der zweiten in Artikel 1 Absatz 5 der Richtlinie aufgestellten Voraussetzung verfolgt würden, im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden⁷⁹. Wie der Gerichtshof zu Recht ausgeführt hat, würde, wenn der Gesetzgebungsakt nicht die Merkmale umfasst, die für die Prüfung

74 — Nr. 56 der schriftlichen Stellungnahme.

75 — Randnr. 57.

76 — Randnr. 58.

77 — Ebenda, Hervorhebung von mir.

78 — Randnr. 59, Hervorhebung von mir.

79 — Randnr. 60.

seiner Auswirkungen auf die Umwelt erheblich sein könnten, „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“⁸⁰.

113. Aus alldem hat der Gerichtshof folgenden Schluss gezogen: „Ein Projekt [wird] nicht im Sinne von Artikel 1 Absatz 5 der Richtlinie im Einzelnen durch ein Gesetz genehmigt, wenn dieses Gesetz zum einen nicht die zur Prüfung der Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt erforderlichen Angaben enthält, sondern die Durchführung einer entsprechenden Studie vorschreibt, und zum anderen vorsieht, dass der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts aufgrund des Erlasses anderer Akte erhält“⁸¹.

114. Die Haltung des Gerichtshofes ist klar. 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.

80 — Randnr. 60.

81 — Randnr. 62.

115. Weil, mit anderen Worten, das vom Gesetzgeber genehmigte Bauvorhaben vom Standpunkt der Umweltverträglichkeitsprüfung, der Information und der Anhörung der Bürger die Umweltschutzziele der Richtlinie einhält, muss es deren Buchstaben nicht beachten.

116. Der Gerichtshof hat außerdem an eine der grundlegenden Ziele der Richtlinie erinnert, indem er die sechste Begründungserwägung zitiert hat, nach der die „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 [sollte]“ und weiter diese „Beurteilung ... von Seiten des Projektträgers anhand sachgerechter Angaben zu erfolgen [hat], die gegebenenfalls von den Behörden und der Öffentlichkeit ergänzt werden können, die möglicherweise von dem Projekt betroffen sind“.

117. Die Begründung des Urteils WWF u. a. muss insgesamt gebilligt und somit auf den vorliegenden Fall übertragen werden.

118. Es lässt sich nämlich nicht vertreten, dass die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie von der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei einem Bauvorhaben sowie eines Informations- und Anhörungsverfahrens, unabhängig von seinem

Charakter, vor der Verwirklichung des Vorhabens allein deshalb befreit sind, weil diese Staaten sich für die Annahme des Projekts im Wege der Gesetzgebung entschieden haben.

119. Zwar widerspricht diese Auffassung dem tatsächlich mehrdeutigen Wortlaut des Artikels 1 Absatz 5 nicht völlig, da dieser den Rückgriff auf ein Gesetzgebungsverfahren mechanisch an die Wahrung der Ziele der Richtlinie zu knüpfen scheint.

Sie führe jedoch dazu, den Mitgliedstaaten einen Entscheidungsspielraum einzuräumen, so dass sie sich nach Lust und Laune zum Nachteil der Umwelt und der Bevölkerung von den Bestimmungen der Richtlinie befreien könnten. Eine solche Auslegung läuft schlicht und einfach darauf hinaus, die vom Rat verfolgten Ziele zu negieren.

120. Auf der Grundlage dieser jüngsten Rechtsprechung bin ich der Auffassung, dass die schlichte Eintragung eines Projekts des Baus einer Autobahn in ein allgemeines Programm zur Errichtung eines Netzes großer Verbindungsstraßen es nicht erlaubt, dieses Projekt als im Einzelnen genehmigt

anzusehen, wenn die Linienführung der Autobahn in dem betreffenden Gesetzgebungsakt nicht genau festgelegt ist.

121. Wichtig ist, dass das natürliche Umfeld, das durch das Projekt betroffen sein kann, feststellbar ist; davon kann man nicht ausgehen, wenn die Linienführung nicht feststeht. Dasselbe gilt für die von dem Projekt betroffene Bevölkerung, an die sich die Informationen richten und der die vorherige Anhörung zugute kommt⁸². Es kann keine Information erfolgen oder Anhörung vorgenommen werden, wenn die geografische Lage des Bauvorhabens und damit die davon betroffene Bevölkerung nicht genau feststeht.

122. Daher schlage ich vor, wie folgt zu antworten: Die Eintragung eines Projekts des Baus einer Autobahn in ein allgemeines, gesetzlich vorgesehenes Programm, das vom Parlament nach öffentlichen parlamentarischen Debatten erlassen worden ist, aber die Linienführung der zu bauenden Autobahn nicht regelt, fällt nicht unter Artikel 1 Absatz 5 der Richtlinie 85/337 und ist somit der durch diese Richtlinie eingeführten rechtlichen Regelung zu unterstellen.

82 — Erinnern wir uns daran, dass das Projekt nach Artikel 1 Absatz 5, um sich der Geltung der durch die Richtlinie eingeführten Regelung zu entziehen, im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens angenommen sein muss, das die Beachtung „des Ziels der Bereitstellung von Informationen“ gewährleistet.

Antrag

123. Angesichts dieser Überlegungen schlage ich Ihnen vor, auf die Vorlagefragen des Tribunal d'arrondissement Luxemburg folgendermaßen zu antworten:

1. Ist das nationale Gericht mit einem Rechtsstreit befasst, der die Prüfung der Vereinbarkeit einer nationalen Rechtsnorm mit einer nicht fristgerecht umgesetzten Richtlinie verlangt, so kann es nach Artikel 189 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 EG) über diesen Punkt entscheiden, ohne vorab feststellen zu müssen, ob die geltend gemachten Bestimmungen der Richtlinie unbedingt und hinreichend bestimmt sind.
2. Ein Projekt des Baus einer Autobahn wie das des Ausgangsverfahrens, das nach parlamentarischer Debatte durch ein Gesetz in ein allgemeines Programm zum Bau großer Verbindungsstraßen eingetragen worden ist, aber die Linienführung der zu bauenden Autobahn nicht regelt, fällt nicht unter Artikel 1 Absatz 5 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.