



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MELCHIOR WATHELET
vom 19. Dezember 2012¹

Rechtssache C-463/11

**L
gegen
M**

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg [Deutschland])

„Richtlinie 2001/42/EG — Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme — Bestimmung der Arten von Plänen, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben — Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2001/42 — Bebauungsplan ‚der Innenentwicklung‘, der in einem nationalen Verfahren ohne eine Umweltprüfung nach der Richtlinie 2001/42 aufgestellt wurde — Erhaltung eines Bebauungsplans, der infolge eines Beurteilungsfehlers als Bebauungsplan ‚der Innenentwicklung‘ qualifiziert wurde — Praktische Wirksamkeit von Art. 3 der Richtlinie 2001/42“

1. Die „Gemeinde M“ hat einen Bebauungsplan aufgestellt, von dem sie der Auffassung war, dass er die im deutschen Recht vorgesehenen Voraussetzungen für die Anwendung eines sogenannten „beschleunigten“ Verfahrens erfülle, das den Aufsteller des Plans im Einklang mit dem Unionsrecht davon befreit, eine Umweltprüfung durchzuführen. Würde, da der von L angerufene Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Deutschland) feststellen könnte, dass dieses Verfahren rechtswidrig angewandt worden sei, der Richtlinie 2001/42² (der sogenannten „SUP-Richtlinie“ über die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung, im Folgenden: Richtlinie 2001/42) durch eine andere Bestimmung des deutschen Rechts, die vorsieht, dass „[e]ine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften [des Baugesetzbuchs³] ... für die Rechtswirksamkeit des [Bebauungs]plans ... [un]beachtlich [ist]“, nicht die praktische Wirksamkeit genommen?

2. Der Gerichtshof wird somit im Wege der Vorabentscheidung um Auslegung von Art. 3 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2001/42 ersucht. Im Rechtsstreit vor dem vorliegenden Gericht beantragt der Kläger des Ausgangsverfahrens (L) im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens die Aufhebung eines „Bebauungsplans der Innenentwicklung“⁴ der Beklagten des Ausgangsverfahrens (Gemeinde M).

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197, S. 30).

3 — Das Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. 2004 I S. 2414) in der durch Gesetz vom 22.07.2011 (BGBl. I S. 1509) geänderten Fassung (im Folgenden: BauGB).

4 — Dieser Ausdruck (in der französischen Fassung: „plan de construction de développement interne“) nimmt auf den Begriff „Innenbereich“ (secteur interne) des deutschen Baurechts Bezug, der die Gebiete bezeichnet, die bereits im Zusammenhang bebaute Ortsteile bilden (§ 34 BauGB).

I – Rechtlicher Rahmen

A – Unionsrecht

3. Art. 3 („Geltungsbereich“) der Richtlinie 2001/42 bestimmt:

„(1) Die unter die Absätze 2 bis 4 fallenden Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, werden einer Umweltprüfung nach den Artikeln 4 bis 9 unterzogen.

(2) Vorbehaltlich des Absatzes 3 wird eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorgenommen,

- a) die in den Bereichen Landwirtschaft, ... Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG [des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABI. L 175, S. 40)] aufgeführten Projekte gesetzt wird oder
- b) bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Artikel 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG für erforderlich erachtet wird.

(3) Die unter Absatz 2 fallenden Pläne und Programme, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, sowie geringfügige Änderungen der unter Absatz 2 fallenden Pläne und Programme bedürfen nur dann einer Umweltprüfung, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

(4) Die Mitgliedstaaten befinden darüber, ob nicht unter Absatz 2 fallende Pläne und Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

(5) Die Mitgliedstaaten bestimmen entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze, ob die in den Absätzen 3 und 4 genannten Pläne oder Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Zu diesem Zweck berücksichtigen die Mitgliedstaaten in jedem Fall die einschlägigen Kriterien des Anhangs II, um sicherzustellen, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von dieser Richtlinie erfasst werden.

...“

4. Anhang II der Richtlinie 2001/42 nennt die Kriterien für die Bestimmung der voraussichtlichen Erheblichkeit von Umweltauswirkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 5 dieser Richtlinie.

B – Deutsches Recht

5. § 1 Abs. 6 BauGB sieht vor, dass bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere Folgendes zu berücksichtigen ist:

....

7. die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere

...

- b) die Erhaltungsziele und der Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes,

...

- d) umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter,

...“

6. § 1 Abs. 7 BauGB sieht vor, dass „[b]ei der Aufstellung der Bauleitpläne ... die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen [sind]“.

7. Die Bauleitpläne werden im „Regelverfahren“ (§§ 2 ff. BauGB) aufgestellt, ergänzt oder geändert, soweit nicht ein „vereinfachtes Verfahren“ (§ 13 BauGB) oder ein „beschleunigtes Verfahren“ für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) zulässig ist.

8. Die Richtlinie 2001/42 wurde im deutschen Recht durch das „Europarechtsanpassungsgesetz Bau“⁵ umgesetzt. Durch dieses Gesetz wurde die Umweltprüfung in das Regelverfahren zur Aufstellung der Bauleitpläne integriert.

9. In Bezug auf dieses Regelverfahren bestimmt § 2 BauGB („Aufstellung der Bauleitpläne“):

„...“

- (3) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind [insbesondere öffentliche und private Belange⁶], zu ermitteln und zu bewerten.

- (4) Für die Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a wird eine Umweltprüfung durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden ... Die Gemeinde legt dazu für jeden Bauleitplan fest, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Belange für die Abwägung erforderlich ist. Die Umweltprüfung bezieht sich auf das, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethode sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessenerweise verlangt werden kann. Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung zu berücksichtigen. ...“

10. Betreffend das vereinfachte Verfahren bestimmt § 13 Abs. 3 Satz 1 BauGB, dass in diesem „von der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4, von dem Umweltbericht nach § 2a, von der Angabe nach § 3 Abs. 2 Satz 2, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sowie von der zusammenfassenden Erklärung nach § 6 Abs. 5 Satz 3 und § 10 Abs. 4 abgesehen [wird]; § 4c ist nicht anzuwenden“.

5 — Gesetz vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359).

6 — Vgl. u. a. Nr. 6 der vorliegenden Schlussanträge.

11. § 13a BauGB („Bebauungspläne der Innenentwicklung“) bestimmt:

„(1) Ein Bebauungsplan für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung (Bebauungsplan der Innenentwicklung) kann im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden. Der Bebauungsplan darf im beschleunigten Verfahren nur aufgestellt werden, wenn in ihm eine zulässige Grundfläche im Sinne des § 19 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung oder eine Größe der Grundfläche festgesetzt wird von insgesamt

1. weniger als 20 000 Quadratmetern ... oder
2. 20 000 Quadratmetern bis weniger als 70 000 Quadratmetern, wenn auf Grund einer überschlägigen Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 2 dieses Gesetzes genannten Kriterien die Einschätzung erlangt wird, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, die nach § 2 Abs. 4 Satz 4 in der Abwägung zu berücksichtigen wären (Vorprüfung des Einzelfalls) ...

...

(2) Im beschleunigten Verfahren

1. gelten die Vorschriften des vereinfachten Verfahrens nach § 13 Abs. 2 und 3 Satz 1 entsprechend;

...“

12. Alles in allem sieht § 13a BauGB somit erstens eine quantitative Voraussetzung (einen flächenbezogenen Schwellenwert) und zweitens eine qualitative Voraussetzung (es muss sich um einen Bebauungsplan der „Innenentwicklung“ handeln) vor⁷.

13. § 214 BauGB, der Teil des Abschnitts „Planerhaltung“ ist, bestimmt:

„(1) Eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften dieses Gesetzbuchs *ist für die Rechtswirksamkeit* des Flächennutzungsplans und der Satzungen nach diesem Gesetzbuch *nur beachtlich, wenn*

1. entgegen § 2 Abs. 3 die von der Planung berührten Belange, die der Gemeinde bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, in wesentlichen Punkten nicht zutreffend ermittelt oder bewertet worden sind und wenn der Mangel offensichtlich und auf das Ergebnis des Verfahrens von Einfluss gewesen ist;

...

(2a) Für Bebauungspläne, die im beschleunigten Verfahren nach § 13a aufgestellt worden sind, gilt ergänzend zu den Absätzen 1 und 2 Folgendes:

- (1) Eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften und der Vorschriften über das Verhältnis des Bebauungsplans zum Flächennutzungsplan ist für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans *auch unbeachtlich, wenn sie darauf beruht, dass die Voraussetzung nach § 13a Abs. 1 Satz 1 unzutreffend beurteilt worden ist.*

...“ (Hervorhebung nur hier).

⁷ — § 13a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bzw. § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB.

II – Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

14. L ist Eigentümer von Grundstücken und einem landwirtschaftlichen Anwesen in einem Gebiet, das von dem im Ausgangsverfahren angefochtenen Bebauungsplan betroffen ist.

15. Am 14. September 2005 beschloss der Gemeinderat von M, für ein Gebiet, das außer dem Plangebiet weitere Flächen umfasste, einen Bebauungsplan im Regelverfahren aufzustellen, um den vorhandenen Bestand zu überplanen und durch neue Wohnbauflächen am Ortsrand zu ergänzen.

16. Der Beschluss wurde am 16. September 2005 bekannt gemacht. Bei der nachfolgenden Öffentlichkeitsbeteiligung erhoben L und andere Personen Einwendungen, insbesondere aus Gründen des Umweltschutzes. Das Landratsamt forderte für Flächen südlich eines gewissen S-Weges eine Fauna-Flora-Habitat-Verträglichkeitsprüfung.

17. Am 25. April 2007 beschloss der Gemeinderat von M, das Verfahren für die Flächen südlich des S-Weges abzutrennen.

18. Am 23. April 2008 stellte der Gemeinderat einen verkleinerten Entwurf fest und beschloss, diesen Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB aufzustellen.

19. Aus der Begründung des Beschlusses der Gemeinde M geht hervor, dass nachhaltige negative Umweltauswirkungen nicht zu erwarten seien und dass der Bebauungsplan insgesamt eine zulässige Grundfläche von etwa 11 800 Quadratmetern festsetze, was unter dem Schwellenwert nach § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB liege.

20. Am 26. April 2008 legte die Gemeinde M den Bebauungsplan für einen Monat mit der Möglichkeit zur Stellungnahme öffentlich aus. Während der Auslegung wiederholten L und andere Personen ihre Einwendungen und verlangten einen Umweltbericht.

21. Das Landratsamt merkte an, obwohl die Planung als innerörtliche Entwicklung im Sinne des § 13a BauGB qualifiziert werden könne, sei eine Inanspruchnahme unbebauter Flächen am Ortsrand nicht zwingend erforderlich. Das Fazit, dass keine nachhaltigen negativen Umweltauswirkungen zu erwarten seien, werde nicht uneingeschränkt mitgetragen.

22. Am 23. Juli 2008 beschloss der Gemeinderat von M den Bebauungsplan als Satzung. Der Beschluss wurde am 2. August 2008 bekannt gemacht.

23. Am 31. Juli 2009 stellte L beim vorlegenden Gericht einen Normenkontrollantrag. Er machte geltend, dass der streitige Bebauungsplan an formellen und materiellen Fehlern leide. Insbesondere habe die Gemeinde verkannt, dass sie Außenbereichsflächen überplane. Demzufolge seien Umweltbelange fehlerhaft ermittelt und bewertet worden.

24. Die Gemeinde M trat den Behauptungen von L entgegen und machte geltend, dass der Rückgriff auf das durch § 13a BauGB eingeführte beschleunigte Verfahren zulässig gewesen sei.

25. Das vorlegende Gericht vertritt die Ansicht, dass es sich bei dem streitigen Bebauungsplan nicht um einen Bebauungsplan „der Innenentwicklung“ im Sinne von § 13a BauGB handele, so dass es nicht zulässig gewesen sei, ihn in einem beschleunigten Verfahren ohne Umweltprüfung aufzustellen, da die überplante Fläche teilweise über den Siedlungsbereich hinausgehe und einen steilen Hang außerhalb der Ortslage einschließe.

26. Bei dem Bebauungsplan sei somit eine unzutreffende Beurteilung der (sogenannten qualitativen) Voraussetzung nach § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB (dass es sich um einen Plan der Innenentwicklung handeln muss) vorgenommen worden, die jedoch nach § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans unbeachtlich sei.

27. In diesem Zusammenhang fragt sich der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, ob die Grenze des den Mitgliedstaaten mit Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2001/42 eingeräumten Wertungsspielraums nicht überschritten wird, wenn ein Mitgliedstaat nationale Planerhaltungsvorschriften für das beschleunigte Verfahren einführt, ohne dass hierfür alle Voraussetzungen erfüllt sind, weshalb er beschlossen hat, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Überschreitet ein Mitgliedstaat die Grenzen seines Wertungsspielraums nach Art. 3 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2001/42, wenn er für Bebauungspläne einer Gemeinde, welche die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen und den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, aber nicht unter Art. 3 Abs. 2 dieser Richtlinie fallen, durch Festlegung einer besonderen Art von Bebauungsplan, die durch einen flächenbezogenen Schwellenwert und eine qualitative Voraussetzung gekennzeichnet ist, unter Berücksichtigung der einschlägigen Kriterien des Anhangs II der Richtlinie bestimmt, dass bei der Aufstellung eines solchen Bebauungsplans von den ansonsten für Bebauungspläne geltenden Verfahrensvorschriften über die Umweltprüfung abgesehen wird, und andererseits anordnet, dass eine Verletzung dieser Verfahrensvorschriften, die darauf beruht, dass die Gemeinde die qualitative Voraussetzung unzutreffend beurteilt hat, für die Rechtswirksamkeit eines Bebauungsplans der besonderen Art unbeachtlich ist?

III – Würdigung

A – Zur Erheblichkeit der Vorlagefrage für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits

28. Ohne ausdrücklich eine Unzulässigkeitseinrede zu erheben, trägt die deutsche Regierung vor, die Vorlagefrage „dürfte ... nicht“ entscheidungserheblich sein. Die Gemeinde M ist auf derselben Linie der Ansicht, die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage sei problematisch.

29. Meiner Meinung nach ist die Frage ganz offensichtlich erheblich.

30. Insoweit ist nämlich darauf hinzuweisen⁸, dass nach ständiger Rechtsprechung in einem Verfahren nach Art. 267 AEUV nur das nationale Gericht, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorzulegenden Fragen zu beurteilen hat. Daher ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn diese die Auslegung des Unionsrechts betreffen. Der Gerichtshof hat jedoch auch entschieden, dass es ihm unter außergewöhnlichen Umständen obliege, zur Prüfung seiner eigenen Zuständigkeit die Umstände zu untersuchen, unter denen er von dem nationalen Gericht angerufen werde. Der Gerichtshof darf die Entscheidung über eine Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur dann verweigern, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn er nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind.

⁸ — Vgl. z. B. Urteil vom 18. März 2010, Gielen (C-440/08, Slg. 2010, I-2323, Randnrn. 27 bis 29 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch Urteil vom 22. Juni 2010, Melki und Abdeli (C-188/10 und C-189/10, Slg. 2010, I-5667, Randnr. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31. Die erbetene Auslegung steht jedoch nicht offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits.

32. Aus dem Vorlagebeschluss geht im Gegenteil eindeutig hervor, dass die Antwort auf die dem Gerichtshof unterbreitete Frage für das Urteil des vorlegenden Gerichts von entscheidender Bedeutung ist. Denn hätte der deutsche Gesetzgeber durch das Zusammenwirken der Entscheidung, im Rahmen von Bebauungsplänen⁹ auf eine Umweltprüfung zu verzichten, einerseits und von § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB, nach dem Bebauungspläne in Kraft bleiben, auf die das beschleunigte Verfahren und die Befreiung von der Umweltprüfung zu Unrecht angewandt worden sind, andererseits die Grenzen des mit der Richtlinie 2001/42 eingeräumten Wertungsspielraums überschritten, müsste das vorliegende Gericht unter Außerachtlassung der einen oder der anderen in Rede stehenden nationalen Vorschrift über den Normenkontrollantrag entscheiden können. In diesem Fall griffe die im nationalen Recht vorgesehene Verpflichtung, Bebauungspläne im Rahmen des Regelverfahrens einer Umweltprüfung zu unterziehen.

B – Zur Begründetheit

33. L und die Europäische Kommission sind im Wesentlichen der Ansicht, der betreffende Mitgliedstaat habe – dadurch, dass er das beschleunigte Verfahren (§ 13a BauGB) mit der Erhaltung eines Plans kombiniere, von dem sich nach einer Fehlbeurteilung erweise, dass er kein Plan der Innenentwicklung sei (§ 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB) – die Grenzen des ihm mit Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2001/42 eingeräumten Wertungsspielraums überschritten. Dagegen sind die Gemeinde M und die deutsche Regierung der Auffassung, die genannten nationalen Vorschriften seien mit den Erfordernissen des Art. 3 dieser Richtlinie vereinbar. Auch wenn die griechische Regierung bereit zu sein scheint, der Auffassung der deutschen Regierung zu folgen, sieht sie darin gleichwohl eine Gefahr für die Erreichung des Ziels der erwähnten Richtlinie.

34. Nach Prüfung der §§ 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 (Titel 1) und 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB sowie der kumulativen Anwendung dieser beiden Vorschriften (Titel 2) werde ich auf die Regeln und Grundsätze des Unionsrechts eingehen, die in der vorliegenden Rechtssache beeinträchtigt werden könnten, nämlich die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 2001/42 und die Grundsätze der Effektivität, der loyalen Zusammenarbeit und des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes (Titel 3). Im Rahmen meiner Schlussbemerkungen werde ich das Vorbringen der Gemeinde M und das der deutschen Regierung widerlegen (Titel 4).

1. § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB (zur Anwendung eines beschleunigten Verfahrens bei der Aufstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung)

35. Auch wenn die Vorlagefrage nicht scharf umrissen ist (der Satz zählt nicht weniger als 17 Zeilen), ist sie in Wirklichkeit sehr präzise, nämlich: Überschreitet ein Mitgliedstaat die Grenzen des ihm mit der Richtlinie 2001/42¹⁰ übertragenen Wertungsspielraums, wenn er für Bebauungspläne einer Gemeinde¹¹ durch Festlegung einer besonderen Art von Bebauungsplan¹² unter Berücksichtigung der einschlägigen Kriterien des Anhangs II der Richtlinie erstens bestimmt, dass bei der Aufstellung eines

9 — Im Sinne von § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB (§ 13a Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 3 Satz 1 BauGB), der nach Auffassung des vorlegenden Gerichts nicht zutreffend angewandt worden ist.

10 — Nach deren Art. 3 Abs. 4 und 5.

11 — Welche die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen und nicht unter Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2001/42 fallen.

12 — Die durch eine quantitative Voraussetzung (einen flächenbezogenen Schwellenwert) und eine qualitative Voraussetzung (es muss sich um einen Plan der „Innenentwicklung“ handeln) gekennzeichnet ist. Vgl. Nrn. 11 f. der vorliegenden Schlussanträge.

solchen Bebauungsplans von den ansonsten für Bebauungspläne geltenden Verfahrensvorschriften über die Umweltprüfung abgesehen wird, und zweitens anordnet, dass eine Verletzung dieser Verfahrensvorschriften¹³ für die Rechtswirksamkeit eines Bebauungsplans der besonderen Art unbeachtlich ist?

36. Zunächst ist festzustellen, dass das wesentliche Ziel der Richtlinie 2001/42, wie es sich aus deren Art. 1 ergibt, darin besteht, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden, und zwar bei ihrer Ausarbeitung und vor ihrer Annahme¹⁴.

37. In der vorliegenden Rechtssache führt das vorlegende Gericht aus, für Bebauungspläne habe der deutsche Gesetzgeber nach Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2001/42 festgelegt, dass für ihre Aufstellung, Änderung oder Ergänzung im Rahmen eines sogenannten Regelverfahrens grundsätzlich eine Pflicht zur Umweltprüfung bestehe¹⁵.

38. Von dieser Pflicht nimmt er hingegen u. a. solche Bebauungspläne aus, welche die qualitative Voraussetzung der Innenentwicklung¹⁶ erfüllen und den flächenbezogenen Schwellenwert gemäß § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB unterschreiten, wenn kein Ausschlussgrund nach § 13a Abs. 1 Satz 4 oder 5 BauGB vorliegt.

39. Nach dem Vorlagebeschluss hat der deutsche Gesetzgeber dabei von der Ermächtigung des Art. 3 Abs. 5 Satz 1 Variante 2 der Richtlinie 2001/42 Gebrauch gemacht und diese Ausnahme – wie nach Art. 3 Abs. 5 Satz 2 der Richtlinie 2001/42 geboten – unter Berücksichtigung der einschlägigen Kriterien des Anhangs II der Richtlinie durch Festlegung einer besonderen „Art“ von Plan bestimmt. Zudem hat die deutsche Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen bestätigt, dass dieser § 13a BauGB erlassen worden ist, um die Richtlinie 2001/42, insbesondere deren Art. 3 Abs. 5 Satz 1 Variante 2, umzusetzen.

40. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts liegt diese vom deutschen Gesetzgeber getroffene Wertung, wonach bei Bebauungsplänen dieser Art grundsätzlich nicht mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen sei, innerhalb der Grenzen des Wertungsspielraums, den Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2001/42 den Mitgliedstaaten zubillige.

41. Hierzu stelle ich fest, dass, wie sich aus dem – kurz nach dem Ersuchen in der vorliegenden Rechtssache erlassenen – Urteil Valčiukienė u. a. (vgl. Randnr. 46)¹⁷ ergibt, der den Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2001/42 eingeräumte Wertungsspielraum bei der Beurteilung, ob bestimmte Arten von Plänen voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben oder nicht, „durch die Verpflichtung nach Art. 3 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 dieser Richtlinie eingeschränkt [wird], Pläne, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Merkmale, ihrer Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Umweltprüfung zu unterziehen“.

13 — Im vorliegenden Fall ist das vorlegende Gericht der Ansicht, die Gemeinde habe die qualitative Voraussetzung unzutreffend beurteilt.

14 — Vgl. Urteile vom 17. Juni 2010, *Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 und C-110/09, Slg. 2010, I-5611, Randnr. 32), vom 22. September 2011, *Valčiukienė u. a.* (C-295/10, Slg. 2011, I-8819, Randnr. 37), und vom 28. Februar 2012, *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne* (C-41/11, Randnr. 40).

15 — § 2 Abs. 4 BauGB.

16 — § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB. Vgl. hierzu die Rechtsprechung zur Rechtswidrigkeit von Größenschwellenwerten als alleinigem Kriterium – im Rahmen des gleichlautenden Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 85/337, insbesondere Urteile vom 24. Oktober 1996, *Kraaijeveld u. a.* (C-72/95, Slg. 1996, I-5403), vom 22. Oktober 1998, *Kommission/Deutschland* (C-301/95, Slg. 1998, I-6135), vom 21. September 1999, *Kommission/Irland* (C-392/96, Slg. 1999, I-5901), und vom 16. Juli 2009, *Kommission/Irland* (C-427/07, Slg. 2009, I-6277).

17 — Randnrn. 46 f. Vgl. auch Urteil vom 16. März 2006, *Kommission/Spanien* (C-332/04, Randnrn. 77 bis 81).

42. Wenn daher, so heißt es in diesem Urteil weiter (vgl. Randnr. 47), ein Mitgliedstaat ein Kriterium so festlegte, dass in der Praxis eine ganze Kategorie von Plänen von vornherein einer Umweltprüfung entzogen würde, würde er den ihm nach Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2001/42 eingeräumten Wertungsspielraum überschreiten, sofern nicht aufgrund von einschlägigen Kriterien bezüglich aller ausgenommenen Pläne – insbesondere z. B. im Hinblick auf deren Gegenstand, den Umfang des Gebiets, auf das sie sich beziehen, oder die Belastbarkeit der betroffenen Landschaften – davon auszugehen ist, dass bei ihnen nicht mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist.

43. Im Licht dieser Rechtsprechung bin ich nicht davon überzeugt, dass der deutsche Gesetzgeber im Rahmen von § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB tatsächlich innerhalb der Grenzen des Wertungsspielraums gehandelt hat, den Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2001/42 den Mitgliedstaaten bei Plänen und Programmen zubilligt, die in den Anwendungsbereich von Art. 3 Abs. 3 und 4 dieser Richtlinie fallen.

44. Wie die Kommission stelle ich nämlich fest, dass sich in der vorliegenden Rechtssache die Frage stellt, ob der deutsche Gesetzgeber alle nach Anhang II der Richtlinie 2001/42 einschlägigen Kriterien – insbesondere das vom Gerichtshof im Urteil Valčiukienė u. a. ausdrücklich genannte Kriterium der Belastbarkeit der betroffenen Landschaften (erwähnt in Anhang II Nr. 2 sechster Gedankenstrich der Richtlinie¹⁸) – berücksichtigen durfte. In der Begründung, auf die sich die deutsche Regierung bezieht, wird auf dieses materielle Kriterium im Übrigen überhaupt nicht eingegangen.

45. Wie dem auch sei, für die Zwecke der vorliegenden Schlussanträge und um dem vorlegenden Gericht eine sinnvolle Antwort auf die gestellte Vorlagefrage geben zu können, ist erstens die Feststellung dieses Gerichts betreffend die Vereinbarkeit von § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB mit der Richtlinie 2001/42 – was das genannte Gericht im Ausgangsverfahren auf jeden Fall eingehend zu prüfen haben wird – zur Kenntnis zu nehmen und zweitens sich auf die Tatsache zu konzentrieren, dass das vom vorlegenden Gericht aufgeworfene Problem offensichtlich die kumulative Anwendung der beiden in Rede stehenden Vorschriften, nämlich der §§ 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB, betrifft.

2. § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB (zur Planerhaltung)

46. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts ist die erste (qualitative) Voraussetzung des § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB unter den Umständen des Ausgangsverfahrens nicht erfüllt, da der betreffende Bebauungsplan Maßnahmen der Außenentwicklung und nicht nur solche der Innenentwicklung enthalte. Diese Beurteilung des vorlegenden Gerichts begründet die Erheblichkeit der Vorlagefrage.

47. Im Übrigen wäre, falls es sich tatsächlich um einen Bebauungsplan der Innenentwicklung handelte, das beschleunigte Verfahren zu Recht angewandt worden, und es gäbe grundsätzlich kein Problem.

48. Auch wenn ich mir im Übrigen die Feststellung des vorlegenden Gerichts, dass § 13a Abs. 1 BauGB für sich genommen mit der Richtlinie 2001/42 im Einklang stehe, zu eigen mache, liegt, wenn § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB angewandt und die Voraussetzung des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB unzutreffend beurteilt wird, das Problem somit auf der Ebene der praktischen Wirksamkeit dieser Richtlinie.

49. Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ergibt sich nämlich, dass § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB, in dem die Planerhaltung geregelt ist, bewirkt, dass Bebauungspläne, zu deren Aufstellung eine Umweltprüfung hätte durchgeführt werden müssen, rechtswirksam bleiben, obwohl sie ohne Umweltprüfung aufgestellt worden sind.

18 — D. h. „die Bedeutung und die Sensibilität des voraussichtlich betroffenen Gebiets“.

50. Somit ist festzustellen, dass die deutsche Regelung Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2001/42, der vorschreibt, dass diese Bebauungspläne einer Umweltprüfung unterzogen werden, jede praktische Wirksamkeit nimmt.

51. Damit die Bestimmungen der Richtlinie 2001/42 eine praktische Wirksamkeit haben, müssen die Mitgliedstaaten nämlich u. a. gewährleisten, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Pläne und Programme stattfindet, für die sich nicht ausschließen lässt, dass sie Umweltauswirkungen haben. Ich bin der Ansicht, dass eine solche Gefahr im Ausgangsverfahren besteht und dass, wie ich in den vorliegenden Schlussanträgen erläutere, das deutsche Recht diese Gewähr nicht bietet.

52. Ein Bebauungsplan, der die Voraussetzungen des § 13a BauGB nicht erfüllt, ist nämlich kein Plan, der für die Zwecke der Richtlinie 2001/42 voraussichtlich keine Umweltauswirkungen hat. Für einen solchen Plan hat nach dieser Richtlinie somit eine Umweltverträglichkeitsprüfung zu erfolgen. Nach deutschem Recht ist dies jedoch gerade deshalb nicht der Fall, weil § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB eine rechtliche Sanktion bei einem solchen Fehler unmöglich macht.

53. Aus diesem Grund kann die Anwendung von § 13a BauGB durch eine Gemeinde gerichtlich nicht überprüft werden.

54. Im Ausgangsverfahren hat das Gericht nämlich keine Möglichkeit, das Verfahren auszusetzen (beispielsweise um eine Umweltprüfung durchführen zu lassen) oder auf eine andere Weise sicherzustellen, dass die Verletzung der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung geheilt wird. Von daher die Vorabentscheidungsfrage des vorliegenden Gerichts.

55. Ohne eine solche Möglichkeit gerichtlicher Überprüfung gibt es keine Gewähr dafür, dass die Gemeinde im Rahmen ihrer Beurteilung auf jeden Fall die Kriterien des Anhangs II der Richtlinie 2001/42 beachtet, auf deren Berücksichtigung es dem deutschen Gesetzgeber gerade ankam, als er den Begriff der Innenentwicklung eingeführt hat.

56. Daher ist festzustellen, dass die Anwendung von § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB die Anwendung von Art. 3 Abs. 5 Satz 1 der Richtlinie 2001/42 vereitelt, indem sie jede Sanktion für die Überschreitung des Wertungsspielraums unmöglich macht, den diese Richtlinie den nationalen Behörden zubilligt.

3. Verstoß gegen die Grundsätze der Effektivität, der loyalen Zusammenarbeit und des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes

57. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere das jüngste nach dem Erlass des Vorlagebeschlusses ergangene Urteil *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne*¹⁹, bestätigt die Schlussfolgerung, zu der ich in den Nrn. 50 und 56 der vorliegenden Schlussanträge gelangt bin.

58. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs (vgl. Randnr. 44 dieses Urteils) ergibt sich nämlich nunmehr, dass, „wenn ein ‚Plan‘ oder ein ‚Programm‘ vor seiner Verabschiedung einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß den Anforderungen der Richtlinie 2001/42 zu unterziehen gewesen wäre, die zuständigen Behörden verpflichtet [sind], *alle* allgemeinen oder besonderen *Maßnahmen* zu ergreifen, *um dem Unterbleiben einer solchen Prüfung abzuhelpfen* (vgl. entsprechend Urteil *Wells*²⁰, Randnr. 68)“ (Hervorhebung nur hier).

19 — Randnrn. 44 bis 47. Vgl. die Resonanz in der Rechtslehre: De Waele, H., *Jurisprudentie bestuursrecht 2012*, Nr. 99, Gazin, F., „Directive“, *Europe 2012* April, Komm. Nr. 4, S. 14; Koufaki, I., „Stratigiki ektimisi eiptoseon schedion kai programmaton sto perivallon“, *Nomiko Vima*, 2012, S. 461 f., und Aubert, M., u. a., „Chronique de jurisprudence de la CJUE. Maintien provisoire d'une norme nationale incompatible avec le droit de l'Union“, *L'actualité juridique; droit administratif*, 2012, S. 995 f.

20 — Urteil vom 7. Januar 2004 (C-201/02, Slg. 2004, I-723).

59. Im Urteil *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne* heißt es sodann in Randnr. 44 weiter: „Diese Pflicht *obliegt auch den nationalen Gerichten*, die mit Klagen gegen einen solchen nationalen Rechtsakt befasst werden, und insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die für derartige Klagen, die gegen solche Pläne oder Programme erhoben werden können, geltenden Verfahrensmodalitäten nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats sind; sie dürfen jedoch nicht ungünstiger sein als diejenigen, die gleichartige Sachverhalte innerstaatlicher Art regeln (Äquivalenzgrundsatz), *und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren* (Effektivitätsgrundsatz) (vgl. Urteil *Wells*, Randnr. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung)“ (Hervorhebung nur hier).

60. Folglich „müssen“, so Randnr. 46 desselben Urteils, „die in diesem Zusammenhang angerufenen Gerichte auf der Grundlage ihres nationalen Rechts Maßnahmen zur *Aussetzung oder Aufhebung des unter Verstoß gegen die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung erlassenen ‚Plans‘ oder ‚Programms‘* ergreifen (vgl. entsprechend Urteil *Wells*, Randnr. 65)“ (Hervorhebung nur hier).

61. In Randnr. 47 des Urteils *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne* führt der Gerichtshof schließlich aus: „Es verstieße nämlich gegen das Hauptziel der Richtlinie 2001/42, würden die in diesem Zusammenhang angerufenen nationalen Gerichte nicht im Rahmen solcher Klagen und innerhalb der Grenzen der Verfahrensautonomie die Maßnahmen ergreifen, die ihr nationales Recht vorsieht und die *geeignet sind, zu verhindern, dass ein solcher Plan oder ein solches Programm, einschließlich der im Rahmen dieses Programms zu entwickelnden Projekte, ohne eine Umweltprüfung durchgeführt werden kann*“ (Hervorhebung nur hier).

62. Daher liegt es auf der Hand, dass es, wenn die Richtlinie 2001/42 die Umweltverträglichkeitsprüfung eines Projekts vorschreibt und diese Prüfung – wie in der Ausgangsrechtssache – nicht durchgeführt worden ist, rechtlich möglich sein muss, die Durchführung des betreffenden Plans zu verhindern.

63. Darüber hinaus hat der Gerichtshof im Urteil *Wells*, insbesondere in Randnr. 66 dieses Urteils, festgestellt, dass der Mitgliedstaat verpflichtet sei, alle durch das rechtswidrige Unterlassen einer Umweltverträglichkeitsprüfung entstandenen Schäden zu ersetzen²¹.

64. Ich füge dem noch hinzu, dass, wie der Gerichtshof im Urteil *Alassini u. a.*²² hervorgehoben hat, „[die] Erfordernisse in Bezug auf die Äquivalenz und Effektivität ... Ausdruck der allgemeinen Verpflichtung der Mitgliedstaaten [sind], den gerichtlichen Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte zu gewährleisten“.

65. Da die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 2001/42 durch nationale Vorschriften über die Erhaltung mit Fehlern behafteter Bebauungspläne wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden zunichtegemacht wird, liegt, wie aus der in den Nrn. 57 bis 64 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs eindeutig hervorgeht, ein Verstoß gegen den Grundsatz der Effektivität vor.

66. Wie wir nämlich zuvor gesehen haben, ergibt sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten, dass § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte praktisch unmöglich macht.

21 — Vgl. Randnr. 66 dieses Urteils. Siehe auch die vor dem Gerichtshof anhängige Rechtssache *Leth* (C-420/11), in der es im Wesentlichen um die Frage geht, ob das vollständige Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung Schadensersatzansprüche gegen den Staat begründen kann. Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in dieser Rechtssache.

22 — Urteil vom 18. März 2010 (C-317/08 bis C-320/08, Slg. 2010, I-2213, Randnr. 49).

67. In dem Bewusstsein, dass nach Art. 4 Abs. 3 EUV die Mitgliedstaaten die Europäische Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe zu unterstützen und alle Maßnahmen zu unterlassen haben, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten, ist jedes im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene nationale Gericht als Organ eines Mitgliedstaats nach ständiger Rechtsprechung darüber hinaus verpflichtet, in Anwendung des in diesem Artikel niedergelegten Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit das unmittelbar geltende Unionsrecht uneingeschränkt anzuwenden und die Rechte, die es den Einzelnen verleiht, zu schützen, indem es jede möglicherweise entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts, gleichgültig, ob sie früher oder später als die Unionsnorm ergangen ist, unangewandt lässt²³.

68. In der vorliegenden Rechtssache ist ferner zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs „jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis mit den in der Natur des Unionsrechts liegenden Erfordernissen unvereinbar wäre, die dadurch zu einer Abschwächung der Wirksamkeit des Unionsrechts führen würde, dass dem für die Anwendung dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften auszuschalten, die unter Umständen ein wenn auch nur vorübergehendes Hindernis für die volle Wirksamkeit der Unionsnormen bilden“²⁴.

69. Im Rahmen von Klagen wegen Mängeln einer Umweltverträglichkeitsprüfung müssen die innerstaatlichen Gerichte innerhalb der Grenzen der Verfahrenautonomie somit die Maßnahmen ergreifen können, die geeignet sind, zu verhindern, dass ein Projekt ohne eine gebotene Umweltprüfung durchgeführt werden kann²⁵. Auch muss in einem Genehmigungsverfahren, das im Prinzip keine Umweltverträglichkeitsprüfung vorsieht, eine Prüfung nachgeholt werden, die in früheren Verfahren zum gleichen Gesamtprojekt versäumt wurde²⁶.

70. Zu guter Letzt stellt der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts dar²⁷, der sich aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergibt und in den Art. 6 und 13 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert ist²⁸. Dieser allgemeine Grundsatz des Unionsrechts kommt nunmehr in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zum Ausdruck²⁹.

71. Nationale Vorschriften wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden beachten diesen allgemeinen Grundsatz offensichtlich nicht.

4. Schlussbemerkungen

72. Abschließend werde ich mich nunmehr dem Vorbringen der Gemeinde M und dem der deutschen Regierung zuwenden.

23 — Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 9. März 1978, *Simmenthal* (106/77, Slg. 1978, 629, Randnrn. 16 und 21), und vom 19. Juni 1990, *Factortame u. a.* (C-213/89, Slg. 1990, I-2433, Randnr. 19).

24 — Vgl. u. a. Urteile *Simmenthal* (Randnrn. 22 f.) und *Factortame u. a.* (Randnr. 20).

25 — Vgl. in diesem Sinne Urteil *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne* und Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache *Leth*.

26 — Urteil vom 17. März 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest u. a.* (C-275/09, Slg. 2011, I-1753, Randnr. 37), und Nr. 39 der Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache *Leth*.

27 — Vgl. u. a. Urteile vom 15. Mai 1986, *Johnston* (222/84, Slg. 1986, 1651, Randnr. 18), vom 15. Oktober 1987, *Heylens u. a.* (222/86, Slg. 1987, 4097, Randnr. 14), und vom 11. Januar 2001, *Siples* (C-226/99, Slg. 2001, I-277, Randnr. 17).

28 — Vgl. u. a. Urteile *Heylens u. a.* (Randnr. 14), und vom 3. Dezember 1992, *Oleificio Borelli/Kommission* (C-97/91, Slg. 1992, I-6313, Randnr. 14).

29 — Vgl. Urteil vom 22. Dezember 2010, *DEB* (C-279/09, Slg. 2010, I-13849, Randnrn. 30 f.), Beschluss vom 1. März 2011, *Chartry* (C-457/09, Slg. 2011, I-819, Randnr. 25), und Urteil vom 28. Juli 2011, *Samba Diouf* (C-69/10, Slg. 2011, I-7151, Randnr. 49). Vgl. auch Urteil vom 6. November 2012, *Otis u. a.* (C-199/11, Randnrn. 46 ff.).

73. Zunächst sollen mit den Erklärungen der Gemeinde M meines Erachtens nur die möglichen Fälle der Anwendung von § 214 BauGB bei einer unzutreffenden Beurteilung der Voraussetzungen des § 13a Abs. 1 BauGB heruntergespielt werden.

74. Die Gemeinde M versucht im Wesentlichen, darzulegen, dass § 214 BauGB nur Anwendung findet, wenn der Fehler bei der Beurteilung des Begriffs der Innenentwicklung in § 13a Abs. 1 BauGB fachlich nicht nachvollziehbar oder bewusst begangen worden ist oder wenn eine Beurteilung der Voraussetzungen für die Anwendung des beschleunigten Verfahrens überhaupt nicht stattgefunden hat.

75. In der vorliegenden Rechtssache, so die Gemeinde M, sei dies nicht der Fall, da sie nicht die Absicht oder gar das Bewusstsein gehabt habe, einen Fehler zu begehen, bzw. ein solcher Fehler von völlig untergeordneter Bedeutung und unwesentlich gewesen sei. Dieses Argument lässt sich in der einen oder anderen Form auch den Erklärungen der deutschen Regierung entnehmen.

76. Die deutsche Regierung trägt nämlich vor, die Anwendung von § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB sei selten, insbesondere weil die deutschen Gemeinden an das Gesetz gebunden seien und auch deshalb, weil es weitere allgemeine programmatische Vorschriften im deutschen Baurecht gebe, die den Rückgriff auf das beschleunigte Verfahren einschränkten.

77. Hierzu genügt die Feststellung, dass dieses Argument in der vorliegenden Rechtssache nicht greift³⁰. Dass, wie die deutsche Regierung geltend macht, die Fälle, in denen § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB die Erhaltung eines Bebauungsplans der Innenentwicklung erlaubt, beschränkt werden können, ist im Übrigen jedenfalls nicht hinreichend, um seine Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2001/42 sicherzustellen.

78. Die deutsche Regierung fügt dem hinzu, dass der Fehler in Bezug auf das Vorliegen der qualitativen Voraussetzung des § 13a Abs. 1 BauGB „offensichtlich und schwerwiegend“ zu sein habe, eine „erhebliche Beeinträchtigung“ von Umweltbelangen bzw. eine Umgehung der Voraussetzungen dieses § 13a BauGB nicht vorliegen dürfe³¹ und „der Fehleranfälligkeit von Bauleitplänen entgegengewirkt“ werden müsse³². § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB erfasse nicht alle Rechtsverletzungen. So finde er keine Anwendung a) bei völligem Fehlen eines tatsächlichen Innenentwicklungsbezugs³³, b) wenn es nicht wenigstens eine Beurteilung der Sachlage mit dem Ziel der Innenentwicklung gebe³⁴, c) bei Überschreiten der Schwelle nachvollziehbarer Unsicherheiten und Zweifel³⁵, d) bei größtmäßig nicht unerheblichem Überschreiten des Innenbereichs³⁶ oder e) wenn es sich um Flächen handele, die nicht im Grenzbereich zwischen Außen- und Innenbereich angesiedelt seien³⁷.

79. Festzustellen ist, dass die genannte Regierung mit diesem gesamten Vorbringen darzulegen versucht, dass § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB außer bei offensichtlichen oder bewussten Fehlern bzw. einer Verletzung wesentlicher Formvorschriften nicht zur Anwendung gelangt.

30 — Vgl. Urteil vom 27. Februar 2003, Santex (C-327/00, Slg. 2003, I-1877, Randnrn. 57 ff.).

31 — Vgl. Randnr. 31 der Erklärungen der deutschen Regierung.

32 — Ebd. (Randnr. 43).

33 — Ebd. (Randnr. 45).

34 — Ebd. (Randnr. 48).

35 — Ebd. (Randnr. 49).

36 — Ebd.

37 — Ebd. (Randnr. 50).

80. Diese Auslegung von § 214 BauGB fällt nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofs, sondern in die des vorlegenden Gerichts, das abgesehen davon nicht erkennen lässt, dass es sie teile. Daher ginge, selbst wenn die Auslegung der Gemeinde M und der deutschen Regierung zuträfe, deren Vorbringen hier ins Leere, da die Vorlagefrage alle Arten von Fehlern betrifft, die von § 214 BauGB erfasst werden können.

81. Auf jeden Fall steht fest, dass § 214 BauGB Anwendung findet, wenn die qualitative Voraussetzung des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB unzutreffend beurteilt worden ist. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts umfasst der Plan unter den Umständen des Ausgangsverfahrens Maßnahmen der Außenentwicklung, wodurch in Frage gestellt werde, ob es überhaupt einen Bebauungsplan der Innenentwicklung gebe, der die Anwendung des beschleunigten Verfahrens erlaube.

82. Die deutsche Regierung trägt ferner vor³⁸, der Bebauungsplan der Innenentwicklung erweise sich als ein Plan, der „die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene“ regule. Er erfülle damit zugleich die zentrale Voraussetzung des Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2001/42. Wegen der Ausschlussgründe des § 13a Abs. 1 Sätze 4 und 5 BauGB handele es sich begrifflich gerade nicht um Pläne im Sinne von Art. 3 Abs. 2 dieser Richtlinie, welche nach der Wertung des Unionsrechts grundsätzlich SUP-pflichtig seien. Auch wenn diese Bemerkung richtig ist, ändert sie nichts an den Schlussfolgerungen, zu denen ich in Bezug auf § 214 BauGB gelangt bin. Das Gleiche gilt für die Bemerkungen der deutschen Regierung in den Randnrn. 74 bis 81 ihrer schriftlichen Erklärungen, da das Problem – zumindest in der vorliegenden Rechtssache vor dem Gerichtshof³⁹ – nicht darin besteht, ob § 13a BauGB mit der Richtlinie 2001/42 vereinbar ist, sondern darin, ob die §§ 13a und 214 BauGB gemeinsam mit dieser Richtlinie vereinbar sind.

83. Es trifft ferner zu⁴⁰, dass bei Verstößen gegen die qualitative Voraussetzung des § 13a BauGB nicht stets erhebliche Umweltauswirkungen vorliegen müssen; dies ändert jedoch nichts daran, dass es sich – *de facto* – nicht mehr um einen Bebauungsplan der Innenentwicklung handelt.

84. Weiterhin trifft es zu, dass, wie die deutsche Regierung vorträgt⁴¹, Fehlbeurteilungen im Hinblick auf die Größenbegrenzung nach § 214 BauGB uneingeschränkt beachtlich bleiben; festzustellen ist jedoch wiederum, dass nicht dies das Problem ist⁴², sondern die Tatsache, dass das Nichtvorliegen der qualitativen Grundvoraussetzung unbeachtlich ist und keine Rechtsfolgen nach sich zieht, wie die deutsche Regierung in Randnr. 88 ihrer Erklärungen selbst ins Feld führt.

85. Die genannte Regierung führt schließlich aus: „Unionsrecht verlangt nicht als zwingende Rechtsfolge eines Verfahrensverstößes die Nichtigkeit entsprechender Rechtsakte. Vielmehr sind die Bestandskraft und der ihr zu Grunde liegende Gesichtspunkt der Rechtssicherheit ... im Unionsrecht als allgemeine Rechtsgrundsätze anerkannt.“⁴³

86. Auch wenn es zutrifft, dass das Unionsrecht keine besondere Art von rechtlicher Sanktion verlangt, kann nicht zugelassen werden, dass einer Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit genommen wird. Zwar muss die Rechtsfolge einer Überschreitung des Wertungsspielraums, den die Richtlinie den Mitgliedstaaten belässt, nicht zwangsläufig die Nichtigkeit des Rechtsakts sein, der diese Überschreitung konkretisiert, sie muss jedoch zumindest dazu führen, dass diese Überschreitung nicht

38 — Ebd. (Randnr. 73).

39 — Vgl. Nr. 45 der vorliegenden Schlussanträge.

40 — Vgl. Randnr. 83 der Erklärungen der deutschen Regierung.

41 — Wie es in Randnr. 87 ihrer Erklärungen heißt.

42 — Siehe das gleiche Argument in Randnr. 90 ihrer Erklärungen.

43 — Ebd. (Randnr. 100). Die deutsche Regierung bezieht sich dabei auf die folgende Rechtsprechung: Urteile vom 13. Januar 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, Slg. 2004, I-837, Randnr. 24), und vom 12. Februar 2008, Kempter (C-2/06, Slg. 2008, I-411, Randnr. 37).

vollzogen oder umgesetzt werden kann (unabhängig davon, ob es sich beispielsweise um eine Aussetzung oder um eine aufschiebende Bedingung für die Durchführung eines Bebauungsplans oder aber – wie hier – um ein Verfahren handelt, in dem die Umweltprüfung noch während des gerichtlichen Verfahrens erfolgen könnte).

87. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass ein völliger Ausschluss rechtlichen Schutzes und rechtlicher Überprüfung bei rechtswidriger Nichtdurchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung – wie der in der Ausgangsrechtssache – der Richtlinie 2001/42 ihre praktische Wirksamkeit nimmt⁴⁴, den Grundsatz der Effektivität der nationalen Verfahren zur Gewährleistung des Schutzes der Bürgerrechte sowie den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes nicht beachtet und gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstößt, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beheben⁴⁵.

IV – Ergebnis

88. Daher ist auf die Frage des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg wie folgt zu antworten:

Art. 3 der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme sowie die Grundsätze der Effektivität, der loyalen Zusammenarbeit und des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes stehen der Regelung eines Mitgliedstaats – wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden – entgegen, wonach ein Verstoß gegen eine von der Vorschrift zur Umsetzung dieser Richtlinie aufgestellte Voraussetzung für die Befreiung der Aufstellung eines Bebauungsplans der besonderen Art von einer vorhergehenden Umweltprüfung deshalb nicht Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens sein kann, weil er nach Maßgabe dieser Regelung für die Rechtswirksamkeit des genannten Bebauungsplans unbeachtlich ist.

44 – Vgl. u. a. Nr. 36 der vorliegenden Schlussanträge und die dort angeführte Rechtsprechung.

45 – Vgl. u. a. Urteil Wells (Randnr. 64).