



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

7. Juni 2018*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – Richtlinie 2001/42/EG – Art. 2 Buchst. a – Begriff ‚Pläne und Programme‘ – Art. 3 – Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – Städtisches Flurbereinigungsgebiet – Möglichkeit zur Abweichung von städtebaulichen Vorschriften – Änderung der ‚Pläne und Programme‘“

In der Rechtssache C-160/17

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Conseil d'État (Staatsrat, Belgien) mit Entscheidung vom 2. Februar 2015, beim Gerichtshof eingegangen am 1. März 2017, in dem Verfahren

Raoul Thybaut,

Johnny De Coster,

Frédéric Romain

gegen

Région wallonne,

Beteiligte:

Commune d'Orp-Jauche,

Bodymat SA,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Ilešič, des Richters A. Rosas, der Richterinnen C. Toader (Berichterstatlerin) und A. Prechal sowie des Richters E. Jarašiūnas,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: V. Giacobbo-Peyronnel, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 30. November 2017,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

* Verfahrenssprache: Französisch.

- von Herrn Thybaut, vertreten durch B. Cambier, F. Hans und J. Sambon, avocats,
- von Herrn De Coster und Herrn Romain, vertreten durch B. Cambier und F. Hans, avocats,
- der Bodymat SA, vertreten durch F. Evrard, M. Scholasse und F. Haumont, avocats,
- der belgischen Regierung, vertreten durch M. Jacobs, L. Van den Broeck und J. Van Holm als Bevollmächtigte im Beistand von B. Hendrickx, avocate,
- der dänischen Regierung, vertreten durch J. Nyman-Lindegren als Bevollmächtigten,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch C. Hermes, F. Thiran und C. Zadra als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 25. Januar 2018

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. 2001, L 197, S. 30, im Folgenden: SUP-Richtlinie).
- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Raoul Thybaut, Johnny De Coster und Frédéric Romain einerseits und der Wallonischen Region andererseits über die Gültigkeit eines Erlasses der Regierung dieser Region vom 3. Mai 2012 zur Ausweisung eines städtischen Flurbereinigungsgebiets (im Folgenden auch: Umkreis für städtische Flurbereinigung) für ein Gebiet in der Gemeinde Orp-Jauche (Belgien) (*Belgisches Staatsblatt* vom 22. Mai 2012, S. 29488, im Folgenden: angefochtener Erlass).

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 Der vierte Erwägungsgrund der SUP-Richtlinie lautet:

„Die Umweltprüfung ist ein wichtiges Werkzeug zur Einbeziehung von Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme bestimmter Pläne und Programme, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in den Mitgliedstaaten haben können. Denn sie gewährleistet, dass derartige Auswirkungen aus der Durchführung von Plänen und Programmen bei der Ausarbeitung und vor der Annahme berücksichtigt werden.“

- 4 Art. 1 („Ziele“) dieser Richtlinie sieht vor:

„Ziel dieser Richtlinie ist es, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, dass bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, entsprechend dieser Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden.“

5 Art. 2 der Richtlinie bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- a) ‚Pläne und Programme‘ Pläne und Programme, einschließlich der von der Europäischen [Union] mitfinanzierten, sowie deren Änderungen,
- die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und
 - die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen;
- b) ‚Umweltprüfung‘ die Ausarbeitung eines Umweltberichts, die Durchführung von Konsultationen, die Berücksichtigung des Umweltberichts und der Ergebnisse der Konsultationen bei der Entscheidungsfindung und die Unterrichtung über die Entscheidung gemäß den Artikeln 4 bis 9;

...“

6 In Art. 3 („Geltungsbereich“) der SUP-Richtlinie heißt es:

„(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, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie [2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26, S. 1)] aufgeführten Projekte gesetzt 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.

...“

7 Art. 5 („Umweltbericht“) der SUP-Richtlinie stellt in Abs. 3 klar:

„Zur Gewinnung der in Anhang I genannten Informationen können alle verfügbaren relevanten Informationen über die Umweltauswirkungen der Pläne und Programme herangezogen werden, die auf anderen Ebenen des Entscheidungsprozesses oder aufgrund anderer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft gesammelt wurden.“

8 Art. 6 („Konsultationen“) der Richtlinie bestimmt:

„(1) Der Entwurf des Plans oder Programms und der nach Artikel 5 erstellte Umweltbericht werden den in Absatz 3 genannten Behörden sowie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

(2) Den Behörden nach Absatz 3 und der Öffentlichkeit nach Absatz 4 wird innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv Gelegenheit gegeben, vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen.

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

(4) Die Mitgliedstaaten bestimmen, was unter ‚Öffentlichkeit‘ im Sinne des Absatzes 2 zu verstehen ist; dieser Begriff schließt die Teile der Öffentlichkeit ein, die vom Entscheidungsprozess gemäß dieser Richtlinie betroffen sind oder voraussichtlich betroffen sein werden oder ein Interesse daran haben, darunter auch relevante Nichtregierungsorganisationen, z. B. Organisationen zur Förderung des Umweltschutzes und andere betroffene Organisationen.

(5) Die Einzelheiten der Information und Konsultation der Behörden und der Öffentlichkeit werden von den Mitgliedstaaten festgelegt.“

- 9 Art. 11 („Verhältnis zu anderen Gemeinschaftsvorschriften“) der SUP-Richtlinie bestimmt in Abs. 1:

„Die Umweltprüfungen gemäß dieser Richtlinie lassen die Anforderungen der Richtlinie [85/337] sowie anderer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft unberührt.“

- 10 Gemäß Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2011/92 (im Folgenden: UVP-Richtlinie) bestimmen die Mitgliedstaaten bei Projekten des Anhangs II dieser Richtlinie, ob die Projekte einer Prüfung gemäß den Art. 5 bis 10 der Richtlinie unterzogen werden müssen. Zu den Projekten nach Nr. 10 („Infrastrukturprojekte“) dieses Anhangs zählen gemäß Buchst. b „Städtebauprojekte, einschließlich der Errichtung von Einkaufszentren und Parkplätzen“.

Belgisches Recht

- 11 Art. 1 § 3 des Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (Wallonisches Gesetzbuch über die Raumordnung, den Städtebau, das Erbe und die Energie, im Folgenden: CWATUPE) bestimmt in seiner auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbaren Fassung: „Raumordnung und Städtebau werden durch folgende Pläne und Verordnungen festgelegt:

- 1° Sektorenpläne;
- 2° kommunale Raumordnungspläne;
- 3° regionale Städtebauverordnungen;
- 4° kommunale Städtebauverordnungen.“

- 12 Art. 127 dieses Gesetzbuchs sieht vor:

„§ 1. ... wird die [städtebauliche] Genehmigung von der Regierung oder vom beauftragten Beamten erteilt,

...

8° wenn sie Handlungen und Arbeiten in einem Umkreis für städtische Flurbereinigung betrifft; der Umkreis wird von der Regierung auf eigene Initiative oder auf Vorschlag des Gemeinderates oder des beauftragten Beamten festgelegt; außer wenn er den Umkreis vorschlägt, übermittelt der Gemeinderat sein Gutachten innerhalb von fünfundvierzig Tagen ab dem Antrag des beauftragten Beamten; mangels dessen gilt das Gutachten als günstig; wenn das Gutachten ungünstig ist, wird das Verfahren nicht fortgeführt; der Umkreis betrifft jedes städtebauliche Projekt zur Aufwertung und Entwicklung der städtischen Funktionen, das die Schaffung, die Veränderung, die Erweiterung, die Beseitigung oder die Überdeckung von Straßen und von öffentlichen Flächen benötigt; das Umkreisprojekt und die Bewertung der Ein- und Auswirkungen bezüglich des städtebaulichen Projekts unterliegen vorher besonderen Bekanntmachungsmaßnahmen und der Befragung des Kommunalausschusses, wenn dieser besteht, nach den in Artikel 4 erwähnten Modalitäten; das Bürgermeister- und Schöffenkollegium übermittelt sein Gutachten innerhalb einer Frist von sieben Tagen ab Empfang des Antrags des beauftragten Beamten; mangels dessen gilt das Gutachten als günstig; nach Verwirklichung des Projekts oder auf Vorschlag des Gemeinderates oder des beauftragten Beamten hebt die Regierung den Umkreis auf oder ändert ihn ab; der Erlass, durch den der Umkreis festgelegt, abgeändert oder aufgehoben wird, wird auszugsweise im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht.

...

§ 3. Insofern der Antrag vorab den besonderen, durch die Regierung festgelegten Bekanntmachungsmaßnahmen sowie der in Artikel 4 Absatz 1 3° erwähnten obligatorischen Konsultierung unterworfen wird, und wenn es sich um Handlungen und Arbeiten handelt, die in § 1 Absatz 1 1°, 2°, 4°, 5°, 7° und 8° erwähnt sind und die die Hauptzüge der Landschaft entweder berücksichtigen, strukturieren oder neu gestalten, kann die Genehmigung in Abweichung des Sektorenplanes, eines kommunalen Raumordnungsplans, einer kommunalen Städtebauordnung oder eines Fluchtlinienplans erteilt werden.“

13 Art. 181 Abs. 1 und 4 des CWATUPE bestimmt:

„Die Regierung kann die Enteignung von Immobiliengütern zu gemeinnützigen Zwecken anordnen, wenn diese sich an einem der folgenden Standorte befinden:

...

5° innerhalb eines Umkreises für städtische Flurbereinigung;

...

In einem Umkreis für städtische Flurbereinigung kann Artikel 58, Absätze 3 bis 6, unbeschadet des Fehlens eines kommunalen Raumordnungsplans Anwendung finden“.

14 Art. 58 Abs. 3 bis 6 dieses Gesetzbuchs bestimmt:

„Können als enteignende Instanzen auftreten: die Region, die Provinzen, die Gemeinden, die autonomen Gemeinderegionen, die Interkommunalen, die als Gesellschaftszweck die Raumordnung oder das Wohnungswesen haben, und die öffentlichen Einrichtungen und Organe, die durch Gesetz oder Dekret zur gemeinnützigen Enteignung befugt sind.

Wenn mit der geplanten Enteignung ein Raumordnungsvorhaben beabsichtigt wird, das sich auf ein Gebiet bezieht, das für eine Parzellierungs- oder Verstädterungsgenehmigung zwecks der Errichtung von Wohn- oder Geschäftshäusern bestimmt ist, so haben der bzw. die Eigentümer, welche mehr als die Hälfte der Fläche der in diesem Gebiet enthaltenen Grundstücke besitzen, das Recht, einen Antrag zu stellen, um im Rahmen der durch die enteignende Instanz festgelegten Fristen und Bedingungen

und insofern sie über die nötigen Mittel verfügen, mit der Ausführung der im Rahmen dieses Raumordnungsvorhabens anfallenden Arbeiten sowie mit den Umlegungs- und Flurbereinigungsvorgängen beauftragt zu werden.

Dieser Antrag ist bei Strafe von Verfall innerhalb von drei Monaten ab der Veröffentlichung des Erlasses der Regierung zur Genehmigung des Enteignungsplanes im *Belgischen Staatsblatt* einzureichen.

Hat die Enteignung die Organisation der Raumordnung in einem Teil des Gebietes als Ziel, das laut Artikel 49, Absatz 1 2° einer besonderen Zweckbestimmung zugeordnet ist, so können der bzw. die Eigentümer unter den oben erwähnten Bedingungen einen Antrag stellen, um mit der Ausführung der im Rahmen dieses Raumordnungsvorhabens anfallenden Arbeiten beauftragt zu werden.“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

- 15 Am 27. April 2009 legte der Wallonische Minister des Wohnungswesens, des Transportwesens und der räumlichen Entwicklung (Belgien) per Erlass ein städtisches Flurbereinigungsgebiet für das Zentrum der im Gemeindegebiet Orp-Jauche (Belgien) gelegenen Ortschaft Orp-le-Petit fest. Aufgrund dreier Klagen gegen diesen Erlass erklärte der Conseil d'État (Staatsrat, Belgien) diesen mit Urteil vom 3. Juni 2010 für nichtig.
- 16 In Folge dieser Nichtigerklärung wurde von Bodymat ein neues Projekt für das vorgesehene städtische Flurbereinigungsgebiet mit einer Fläche von 40 000 m² eingereicht. Diese Gesellschaft schlug vor, die ehemaligen Industriegebäude im Zentrum von Orp-le-Petit um einen Heimwerkermarkt, einen Lebensmittelmarkt und andere ergänzende Einzelhandelsgeschäfte herum „neu zu gestalten“ und diesen Gewerbekomplex zu ergänzen mit „dazugehörigen Wohnungen“ sowie an das bestehende Straßennetz und einen Parkplatz angeschlossene Straßen.
- 17 Aus dem angefochtenen Erlass geht hervor, dass zum geplanten städtischen Flurbereinigungsgebiet eine Prüfung der Umweltauswirkungen auf der Grundlage eines entsprechenden Gutachtens eines Umweltplanungs- und -beratungsbüros vorgenommen wurde.
- 18 Mit Beschluss vom 22. Dezember 2010 legte der Gemeinderat von Orp-Jauche das städtische Flurbereinigungsgebiet für das Zentrum von Orp-le-Petit fest und übermittelte die gesamte zugehörige Akte zur weiteren Durchführung des Ausarbeitungsverfahrens gemäß Art. 127 § 1 Abs. 1 8° des CWATUPE an den beauftragten Beamten (Belgien).
- 19 Mit Stellungnahme vom 6. Juni 2011 schlug der beauftragte Beamte die Genehmigung des städtischen Flurbereinigungsgebiets vor.
- 20 Am 3. Mai 2012 genehmigte die Wallonische Regierung das in Rede stehende städtische Flurbereinigungsgebiet mit dem angefochtenen Erlass.
- 21 Die Kläger des Ausgangsverfahrens, bei denen es sich um Privatpersonen handelt, die in der Nähe der von diesem städtischen Flurbereinigungsgebiet betroffenen Zone wohnen, haben beim Staatsrat Klage auf Nichtigerklärung des angefochtenen Erlasses erhoben. Sie machen geltend, dass die im vorliegenden Fall durchgeführte Prüfung der Umweltauswirkungen nicht den Anforderungen der SUP-Richtlinie genüge, weil sie unvollständig, fehlerhaft und nicht ordnungsgemäß sei. Ein städtisches Flurbereinigungsgebiet falle unter den Begriff „Pläne und Programme“ im Sinne dieser Richtlinie, und diese Richtlinie sei nicht ordnungsgemäß in belgisches Recht umgesetzt worden.

- 22 Bodymat erwidert als Streithelferin im Ausgangsverfahren, dass ein städtisches Flurbereinigungsgebiet einzig und allein den Zweck habe, ein Gebiet festzulegen, und dass es nicht zu den Instrumenten zähle, die einer Prüfung der Umweltauswirkungen nach der SUP-Richtlinie zu unterziehen seien.
- 23 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts erfordert die Prüfung der Begründetheit der Klage im Ausgangsverfahren eine vorherige Bestimmung der Rechtsnatur und der Tragweite eines städtischen Flurbereinigungsgebiets.
- 24 Das vorlegende Gericht betont, dass die einzige Funktion eines städtischen Flurbereinigungsgebiets in der Festlegung eines Gebiets liege, d. h. der Grenzen einer geografischen Zone, in der ein „städtebauliches Projekt zur Aufwertung und Entwicklung der städtischen Funktionen, das die Schaffung, die Veränderung, die Erweiterung, die Beseitigung oder die Überbauung von Straßen und von öffentlichen Flächen benötigt“, durchgeführt werden könne.
- 25 Des Weiteren sei ein städtisches Flurbereinigungsgebiet von einem städtebaulichen Projekt unabhängig, auch wenn Letzteres eine Voraussetzung für die Ausweisung eines städtischen Flurbereinigungsgebiets darstelle. Insofern könne ein städtebauliches Projekt nach der Ausweisung eines städtischen Flurbereinigungsgebiets geändert oder angepasst werden, erfordere aber nach wie vor eine Prüfung der Umweltauswirkungen nach den einschlägigen Regelungen.
- 26 Nach diesen Ausführungen erläutert das vorlegende Gericht die Rechtsfolgen der Ausweisung eines städtischen Flurbereinigungsgebiets. Erstens komme es zur Änderung der zur Ausstellung von städtebaulichen Genehmigungen ermächtigten Behörde. Zweitens sehe Art. 127 § 3 des CWATUPE vor, dass diese für die so abgegrenzte geografische Zone erteilten Genehmigungen vom Sektorenplan, vom kommunalen Raumordnungsplan, von einer regionalen Städtebauverordnung oder von einem Fluchtlinienplan abweichen könnten. Drittens könne die Regierung nach den vom CWATUPE festgelegten Modalitäten die Enteignung der in einem städtischen Flurbereinigungsgebiet gelegenen Immobilien für dem Gemeinwohl dienend erklären.
- 27 Die von den Klägern des Ausgangsverfahrens befürchteten Beeinträchtigungen könnten sich erst bei Durchführung des Städtebauprojekts verwirklichen. Dieses Projekt werde aber durch den angefochtenen Erlass nicht unmittelbar genehmigt, da es verschiedenen Genehmigungsverfahren unterzogen werden müsse, bei denen eine Prüfung der Auswirkungen vorgenommen werden müsse. Der angefochtene Erlass sei allerdings eine notwendige Voraussetzung für die Durchführung dieses Projekts. Durch die Ausweisung des städtischen Flurbereinigungsgebiets könnten nämlich die Genehmigungen für das zugrunde liegende Städtebauprojekt gemäß einem speziell durch den CWATUPE festgelegten Verfahren erteilt werden.
- 28 Die Ausweisung eines städtischen Flurbereinigungsgebiets bewirke somit eine Änderung der Rechtslage, da es die Umgestaltung eines Stadtviertels nach einem besonderen Verfahren ermögliche, was Personen wie die Kläger des Ausgangsverfahrens beschweren könnte.
- 29 Das vorlegende Gericht hegt zugleich, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, Zweifel an der Vereinbarkeit des Art. 127 § 1 8° des CWATUPE mit der belgischen Verfassung und dem Unionsrecht.
- 30 Unter diesen Umständen hat das vorlegende Gericht beschlossen, das Verfahren auszusetzen und mit ein und derselben Entscheidung sowohl der Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof, Belgien) als auch dem Gerichtshof die Frage vorzulegen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften gegen die belgische Verfassung verstoßen bzw. ob das städtische Flurbereinigungsgebiet einen Plan oder ein Programm im Sinne der SUP-Richtlinie darstellt, wobei die dem Gerichtshof gestellte Frage diesem nur dann tatsächlich vorgelegt werden sollte, wenn der Verfassungsgerichtshof festgestellt hat, dass kein Verstoß gegen die belgische Verfassung vorliegt.

- 31 Mit Entscheid vom 16. Juni 2016 hat der Verfassungsgerichtshof für Recht erkannt, dass Art. 127 § 1 Abs. 1 8°, Art. 127 § 3, Art. 181 Abs. 1 5° und Art. 181 Abs. 4 des CWATUPE nicht gegen die belgische Verfassung verstoßen, sofern die „[d]ie durch Artikel 127 § 3 zugelassenen Abweichungsbestimmungen ... restriktiv [ausgelegt werden] und ihre Anwendung ... ordnungsmäßig begründet [wird], auch wenn der Dekretgeber in der fraglichen Bestimmung hinsichtlich der in Anwendung eines [städtischen Flurbereinigungsgebiets] erteilten Genehmigungen nicht festgelegt hat, dass diese Abweichungen ausnahmsweise gewährt werden können“.
- 32 Nach Erlass dieses Entscheids hat der Staatsrat dem Gerichtshof die für diesen bestimmte Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt.
- 33 Die dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage lautet wie folgt:

Ist Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie dahin auszulegen, dass unter den Begriff des Plans oder des Programms ein in einer Bestimmung gesetzlicher Art vorgesehenes und von einer regionalen Stelle beschlossenes Gebiet fällt,

- dessen einziger Zweck die Festlegung der Grenzen einer geografischen Zone ist, in der ein städtebauliches Projekt durchgeführt werden kann, wobei dieses Projekt, das einen bestimmten Zweck verfolgen muss – vorliegend die Umwidmung und Entwicklung städtischer Funktionen, die die Schaffung, Änderung, Erweiterung, Beseitigung oder Überbauung von Straßen und öffentlichen Räumen erfordert –, die Grundlage für die Ausweisung des Gebiets, durch die das Projekt somit grundsätzlich gebilligt wird, bildet, aber noch Gegenstand von Genehmigungen sein muss, die eine Prüfung der Auswirkungen erfordern,
- das in verfahrensrechtlicher Hinsicht bewirkt, dass die Anträge auf Genehmigung von Maßnahmen und Arbeiten in dem Gebiet einem abweichenden Verfahren unterliegen, wobei die städtebaulichen Vorschriften, die auf die betreffenden Flächen vor Ausweisung des Gebiets anwendbar waren, zwar anwendbar bleiben, in diesem Verfahren jedoch leichter von ihnen abgewichen werden kann,
- und bei dem für die Durchführung von Enteignungen im Rahmen eines ihm beigefügten Enteignungsplans eine Gemeinwohlvermutung gilt?

Zur Vorlagefrage

- 34 Zunächst ist festzustellen, dass sich die Vorlagefrage, wie mehrere Beteiligte am Verfahren vor dem Gerichtshof geltend gemacht haben, zwar nur auf Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie bezieht, das Vorabentscheidungsersuchen jedoch auch auf die Frage gerichtet ist, ob ein städtisches Flurbereinigungsgebiet wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende unter den Begriff „Pläne und Programme“ im Sinne der genannten Bestimmung fällt und ob ein solcher Rechtsakt einer Prüfung der Umweltauswirkungen nach Art. 3 dieser Richtlinie zu unterziehen ist.
- 35 Der Umstand, dass ein nationales Gericht seine Vorlagefrage ihrer Form nach unter Bezugnahme auf bestimmte Vorschriften des Unionsrechts formuliert hat, hindert den Gerichtshof jedoch nicht daran, diesem Gericht unabhängig davon, worauf es in seinen Fragen Bezug genommen hat, alle Auslegungshinweise zu geben, die ihm bei der Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens von Nutzen sein können. Der Gerichtshof hat insoweit aus dem gesamten vom einzelstaatlichen Gericht vorgelegten Material, insbesondere der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Unionsrechts herauszuarbeiten, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Rechtsstreits einer Auslegung bedürfen (Urteil vom 22. Juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 36 Insoweit stellt Art. 3 Abs. 2 der SUP-Richtlinie die Regel auf, dass eine Umweltprüfung bei allen von dieser Bestimmung erfassten Plänen und Programmen vorzunehmen ist, wobei eine solche Prüfung nach der Ausnahmeregelung des Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie von der Voraussetzung abhängig gemacht wird, dass die Mitgliedstaaten bei den dort genannten Plänen darüber befunden haben, ob sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. April 2013, L, C-463/11, EU:C:2013:247, Rn. 32).
- 37 Somit ist die Vorlagefrage so zu verstehen, dass mit ihr geklärt werden soll, ob Art. 2 Buchst. a und Art. 3 der SUP-Richtlinie dahin auszulegen sind, dass ein städtisches Flurbereinigungsgebiet wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende, dessen einziger Zweck die Festlegung einer geografischen Zone ist, in der ein städtebauliches Projekt durchgeführt werden kann, das auf die Umwidmung und Entwicklung städtischer Funktionen abzielt und die Schaffung, Veränderung, Beseitigung oder Überbauung von Straßen und öffentlichen Flächen erfordert und im Hinblick auf dessen Umsetzung Abweichungen von bestimmten städtebaulichen Vorschriften erlaubt sind, unter den Begriff „Pläne und Programme“ im Sinne dieser Richtlinie fällt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, und einer Prüfung der Umweltauswirkungen zu unterziehen ist.
- 38 Vorauszuschicken ist, dass nach dem vierten Erwägungsgrund der SUP-Richtlinie die Umweltprüfung ein wichtiges Werkzeug zur Einbeziehung von Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme bestimmter Pläne und Programme ist.
- 39 Des Weiteren verfolgt diese Richtlinie gemäß ihrem Art. 1 das Ziel, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, dass bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, im Einklang mit dieser Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden (Urteil vom 21. Dezember 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, Rn. 47).
- 40 Schließlich sind in Anbetracht des Ziels dieser Richtlinie, das darin besteht, solch ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, die Bestimmungen, die ihren Geltungsbereich abgrenzen, und insbesondere jene, die die Definitionen der von ihr erfassten Rechtsakte aufführen, weit auszulegen (Urteil vom 27. Oktober 2016, D'Oultremont u. a., C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 40 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 41 Im Licht dieser vorstehenden Erwägungen ist die Vorlagefrage zu beantworten.
- 42 Als Erstes ist festzustellen, dass Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie die von ihm erfassten „Pläne und Programme“ anhand zweier kumulativer Voraussetzungen definiert, nämlich dass sie zum einen von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und zum anderen aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen.
- 43 Der Gerichtshof hat diese Bestimmung dahin ausgelegt, dass im Sinne und zur Anwendung der SUP-Richtlinie als Pläne und Programme, die „erstellt werden müssen“ und deren Umweltauswirkungen somit unter den in der Richtlinie festgelegten Voraussetzungen einer Prüfung zu unterziehen sind, jene Pläne und Programme anzusehen sind, deren Erlass in nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt ist, die die insoweit zuständigen Behörden und das Ausarbeitungsverfahren festlegen (Urteil vom 22. März 2012, Inter-Environnement Bruxelles u. a., C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 31).

- 44 Im vorliegenden Fall geht aus den Feststellungen des vorlegenden Gerichts hervor, dass der angefochtene Erlass von einer regionalen Behörde auf der Grundlage des Art. 127 des CWATUPE erlassen wurde.
- 45 Folglich sind die in Rn. 42 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen erfüllt.
- 46 Als Zweites ist festzustellen, dass nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie eine systematische Umweltprüfung der Pläne und Programme vorgenommen wird, die in bestimmten Bereichen ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte gesetzt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Juni 2010, *Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:355, Rn. 43).
- 47 Hinsichtlich der ersten dieser Voraussetzungen lässt sich dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie entnehmen, dass diese Bestimmung insbesondere auf den Bereich der „Raumordnung oder Bodennutzung“ abzielt.
- 48 Der Umstand, dass sich diese Bestimmung sowohl auf die „Raumordnung“ als auch auf die „Bodennutzung“ bezieht, zeigt klar, dass sich der betreffende Bereich nicht auf die Flächennutzung im engeren Sinne, d. h. die Aufteilung der Flächen in Zonen und die Festlegung der innerhalb dieser Zonen erlaubten Aktivitäten, beschränkt, sondern dieser Bereich notwendigerweise ein breiteres Spektrum abdeckt.
- 49 Ein städtisches Flurbereinigungsgebiet wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende fällt aufgrund seiner Regelung sowie seines Zwecks, der darin besteht, Abweichungen von städtebaulichen Vorschriften über Bebauung und Raumordnung zu gestatten, in den Bereich der „Raumordnung oder Bodennutzung“ im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie.
- 50 Hinsichtlich der zweiten der in Rn. 46 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen bedarf es für die Feststellung, ob durch ein städtisches Flurbereinigungsgebiet wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende der Rahmen für die künftige Genehmigung der Durchführung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte gesetzt wird, der Prüfung des Inhalts und der Zielsetzung dieses Rechtsakts unter Berücksichtigung des Umfangs der Umweltprüfung der Projekte, wie sie in dieser Richtlinie vorgesehen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Juni 2010, *Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:355, Rn. 45).
- 51 Zu den in Anhang II der UVP-Richtlinie angeführten Projekten zählen nach dessen Nr. 10 Infrastrukturprojekte, die gemäß Buchst. b Städtebauprojekte einschließen.
- 52 Gemäß Art. 127 des CWATUPE liegt der Zweck eines städtischen Flurbereinigungsgebiets wie des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden in der Festlegung der Grenzen einer geografischen Zone, in der ein „städtebauliche[s] Projekt zur Aufwertung und Entwicklung der städtischen Funktionen, das die Schaffung, die Veränderung, die Erweiterung, die Beseitigung oder die Überdeckung von Straßen und von öffentlichen Flächen benötigt“, durchgeführt werden kann.
- 53 Somit trägt ein solcher Rechtsakt angesichts seines Inhalts und seiner Zielsetzung, indem er die Durchführung von Infrastrukturprojekten im Allgemeinen und Städtebauprojekten im Besonderen voraussetzt, zur Umsetzung der im genannten Anhang angeführten Projekte bei.
- 54 Der Gerichtshof hat zur Frage, ob ein Rechtsakt wie der im vorliegenden Fall angefochtene den Rahmen festlegt, in dem die Durchführung solcher Projekte künftig genehmigt werden kann, bereits entschieden, dass sich der Begriff „Pläne und Programme“ auf jeden Rechtsakt bezieht, der dadurch, dass er die in dem betreffenden Bereich anwendbaren Regeln und Verfahren zur Kontrolle festlegt, eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung

eines oder mehrerer Projekte aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (Urteil vom 27. Oktober 2016, D’Oultremont u. a., C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 49 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

- 55 In dieser Hinsicht ist der Begriff „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten“ qualitativ und nicht quantitativ zu verstehen. Es sollen nämlich mögliche Strategien zur Umgehung der in der SUP-Richtlinie genannten Verpflichtungen, die die Maßnahmen zerstückeln könnten und so die praktische Wirksamkeit dieser Richtlinie verringern, vermieden werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Oktober 2016, D’Oultremont u. a., C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 48 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 56 Im vorliegenden Fall lässt sich den Feststellungen des vorlegenden Gerichts entnehmen, dass ein städtisches Flurbereinigungsgebiet wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende zwar selbst keine positiven Vorschriften enthält, jedoch Abweichungen von bestehenden städtebaulichen Bestimmungen ermöglicht. Das vorlegende Gericht stellt nämlich klar, dass die Abgrenzung des städtischen Flurbereinigungsgebiets durch den angefochtenen Erlass die grundsätzliche Bejahung des künftigen Städtebauprojekts bedinge, das dann durch eine vereinfachte Gewährung von Abweichungen von den geltenden städtebaulichen Vorschriften verwirklicht werden könne. Es weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die für die vom städtischen Flurbereinigungsgebiet ausgewiesene geografische Zone erteilten städtebaulichen Genehmigungen gemäß Art. 127 § 3 des CWATUPE unter den dort festgelegten Bedingungen von einem Sektorenplan, einem kommunalen Raumordnungsplan oder einer kommunalen Städtebauverordnung abweichen könnten.
- 57 Soweit der Sektorenplan, der kommunale Raumordnungsplan und die kommunale Städtebauverordnung selbst Pläne bzw. Programme im Sinne der SUP-Richtlinie darstellen, ist ein städtisches Flurbereinigungsgebiet wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende insoweit genauso einzustufen und denselben rechtlichen Regelungen zu unterwerfen, als es den von diesen Plänen festgelegten Rahmen verändert.
- 58 Daraus folgt, dass, obwohl ein solcher Rechtsakt keine positiven Vorschriften enthält und auch nicht enthalten kann, die durch ihn eröffnete Möglichkeit zur einfacheren Bewilligung von Abweichungen von geltenden städtebaulichen Bestimmungen die Rechtslage ändert und zur Folge hat, dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende städtische Flurbereinigungsgebiet in den Anwendungsbereich des Art. 2 Buchst. a sowie des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie fällt.
- 59 Im Hinblick auf diese Kriterien, deren Vorliegen und Tragweite in Bezug auf den angefochtenen Rechtsakt allerdings das vorlegende Gericht zu prüfen hat, ist festzuhalten, dass ein Rechtsakt wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehende unter den Begriff „Pläne und Programme“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 1 und 2 der SUP-Richtlinie fällt, die einer Prüfung der Umweltauswirkungen zu unterziehen sind.
- 60 Drittens schließlich stellt das vorlegende Gericht klar, dass die Abgrenzung des städtischen Flurbereinigungsgebiets zwar die grundsätzliche Bejahung des Städtebauprojekts bedeute, dieses jedoch noch Genehmigungsverfahren unterzogen werden müsse, die eine Prüfung der Auswirkungen im Sinne der UVP-Richtlinie erforderten.
- 61 Es ist darauf hinzuweisen, dass das Hauptziel der SUP-Richtlinie darin besteht, dass „Pläne und Programme“, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, bei ihrer Ausarbeitung und vor ihrer Annahme einer Umweltprüfung unterzogen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 40 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

- 62 Insoweit geht, wie die Generalanwältin in Nr. 39 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, aus Art. 6 Abs. 2 dieser Richtlinie hervor, dass die Umweltprüfung so früh wie möglich durchgeführt werden sollte, damit ihre Ergebnisse etwaige Entscheidungen noch beeinflussen können. In diesem Stadium können nämlich die verschiedenen Alternativen analysiert und die strategischen Entscheidungen getroffen werden.
- 63 Im Übrigen sieht Art. 5 Abs. 3 der SUP-Richtlinie zwar die Möglichkeit der Heranziehung aller verfügbaren relevanten Informationen vor, die auf anderen Ebenen des Entscheidungsprozesses oder aufgrund anderer Rechtsvorschriften der Union gesammelt wurden, jedoch bestimmt Art. 11 Abs. 1 dieser Richtlinie, dass die gemäß ihr vorgenommenen Umweltprüfungen die Anforderungen der UVP-Richtlinie unberührt lassen.
- 64 Darüber hinaus kann eine Prüfung der Umweltauswirkungen nach der UVP-Richtlinie nicht von der Pflicht zur Vornahme der Umweltprüfung entbinden, die die SUP-Richtlinie verlangt, damit ihren spezifischen Umweltaspekten Rechnung getragen wird.
- 65 Da ein Erlass wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehende wie in Rn. 58 des vorliegenden Urteils dargelegt zu einer Änderung des maßgeblichen rechtlichen Bezugsrahmens führt, indem er eine unbeschränkte Möglichkeit zur Abweichung von städtebaulichen Vorschriften für sämtliche künftig in der betreffenden geografischen Zone durchgeführten Projekte eröffnet, kann diese Möglichkeit erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Somit erfordert die Änderung von zuvor beurteilten Auswirkungen vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Überprüfung eine erneute Prüfung der Umweltauswirkungen.
- 66 Mit dieser Erwägung bleibt die praktische Wirksamkeit der SUP-Richtlinie gewahrt, indem gewährleistet wird, dass mögliche erhebliche Umweltauswirkungen einer Umweltprüfung unterzogen werden.
- 67 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 2 Buchst. a, Art. 3 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie dahin auszulegen sind, dass ein Erlass zur Ausweisung eines städtischen Flurbereinigungsgebiets, dessen einziger Zweck die Festlegung einer geografischen Zone ist, in der ein städtebauliches Projekt durchgeführt werden kann, das auf die Umwidmung und Entwicklung städtischer Funktionen abzielt und die Schaffung, Veränderung, Beseitigung oder Überbauung von Straßen und öffentlichen Flächen erfordert und im Hinblick auf dessen Umsetzung Abweichungen von bestimmten städtebaulichen Vorschriften erlaubt sind, aufgrund dieser Möglichkeit zur Abweichung unter den Begriff „Pläne und Programme“ im Sinne dieser Richtlinie fällt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, und eine Prüfung der Umweltauswirkungen erfordert.

Kosten

- 68 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

Art. 2 Buchst. a, Art. 3 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme sind dahin auszulegen, dass ein Erlass zur Ausweisung eines städtischen Flurbereinigungsgebiets, dessen einziger Zweck die Festlegung einer geografischen Zone ist, in der ein städtebauliches Projekt durchgeführt werden kann, das auf die Umwidmung und Entwicklung städtischer Funktionen abzielt und die Schaffung,

Veränderung, Beseitigung oder Überbauung von Straßen und öffentlichen Flächen erfordert und im Hinblick auf dessen Umsetzung Abweichungen von bestimmten städtebaulichen Vorschriften erlaubt sind, aufgrund dieser Möglichkeit zur Abweichung unter den Begriff „Pläne und Programme“ im Sinne dieser Richtlinie fällt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, und eine Prüfung der Umweltauswirkungen erfordert.

Unterschriften