



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 25. Januar 2018¹

Rechtssache C-671/16

**Inter-Environnement Bruxelles ASBL,
Groupe d'Animation du Quartier Européen de la Ville de Bruxelles ASBL,
Association du Quartier Léopold ASBL,
Brusselse Raad voor het Leefmilieu ASBL,
Pierre Picard,
David Weytsman
gegen
Région de Bruxelles-Capitale**

(Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État [Staatsrat, Belgien])

„Vorabentscheidungsersuchen – Umwelt – Richtlinie 2001/42/EG – Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – Pläne und Programme – Definition – Zonenbezogene regionale Städtebauverordnung“

I. Einführung

1. Das Begriffspaar „Pläne und Programme“ ist für die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme² (im Folgenden: SUP-Richtlinie, SUP steht für strategische Umweltprüfung) von zentraler Bedeutung. Zwar hat der Gerichtshof jüngst die Auslegung dieses Begriffs präzisiert,³ doch wie auch die Rechtssache Thybaut u. a. (C-160/17) zeigt, in der ich heute ebenfalls Schlussanträge präsentiere, gibt es immer noch Fragen, die in diesem Zusammenhang einer Antwort bedürfen.

2. Der vorliegende Fall hat eine zonenbezogene regionale Städtebauverordnung zum Gegenstand, die bestimmte Vorgaben für die Ausführung von Bauvorhaben im Europaviertel von Brüssel enthält. Allerdings nutzt insbesondere Belgien das vorliegende Verfahren, um darauf zu dringen, eine Anwendung der SUP-Richtlinie auf gesetzesähnliche allgemeine Regelungen auszuschließen.

¹ Originalsprache: Deutsch.

² Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 (ABl. 2001, L 197, S. 30).

³ Urteil vom 27. Oktober 2016, D'Oultremont u. a. (C 290/15, EU:C:2016:816, Rn. 49).

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

3. Die Ziele der SUP-Richtlinie ergeben sich insbesondere aus Art. 1:

„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.“

4. Pläne und Programme werden durch Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie definiert:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- a) ‚Pläne und Programme‘ Pläne und Programme, einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft 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“.

5. Für den Ausgangsfall ist insbesondere die Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a von Interesse:

„Vorbehaltlich des Abs. 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 [UVP-Richtlinie⁴] aufgeführten Projekte gesetzt wird ...“

B. Innerstaatliches Recht

6. Die Art. 88 und 89 des Code bruxellois de l'aménagement du territoire (Brüsseler Raumordnungsgesetzbuch) regeln den Gegenstand und den Erlass von Städtebauverordnungen.

III. Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

7. Das Vorabentscheidungsersuchen beruht auf einer Klage von Inter-Environnement Bruxelles u. a. gegen den Erlass der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt (Belgien) vom 12. Dezember 2013 zur Genehmigung der zonenbezogenen regionalen Städtebauverordnung sowie der Zusammenstellung der Antragsunterlagen für städtebauliche Bescheinigungen und Genehmigungen für das Gebiet der Rue de la Loi und Umgebung.

⁴ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2011, L 26, S. 1), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 (ABl. 2014, L 124, S. 1).

8. Die sogenannten „zonenbezogenen“ regionalen Städtebauverordnungen bestimmen im Wesentlichen die in einem bestimmten Stadtviertel (einer Zone) für die Bebauung (Höhe, Maße, Fluchtlinien, Baufläche, Überdachung, Antennen), die baufreien Flächen (Mindestflächen, Gestaltung) sowie die (öffentlichen) offenen Flächen anwendbaren Vorschriften. Diese Vorschriften ersetzen für das betreffende Viertel die allgemeinen Bestimmungen der regionalen Städtebau(grund)verordnung.

9. Am 12. Dezember 2013 erließ die Regierung die hier angefochtene Verordnung.

10. Am selben Tag verabschiedete die Regierung auch einen Erlass über die Umsetzung des Entwurfs zur Festlegung einer städtebaulichen Gestaltung für die Rue de la Loi und deren Umgebung im Europaviertel mittels eines besonderen Flächennutzungsplans. Dieser regelt u. a. die Widmungen zu Wohnungen, Büros, Geschäften und Beherbergungsbetrieben sowie zu gemeinschaftlichen und öffentlichen Einrichtungen. Er betrifft auch die Wege, Parkmöglichkeiten und Zugänge zum Areal. Gegen diesen Erlass wurde eine Nichtigkeitsklage erhoben, die durch ein anderes Urteil des Staatsrats (Belgien) vom 14. Dezember 2016 abgewiesen wurde.

11. Der Staatsrat richtet im vorliegenden Verfahren die folgende Frage an den Gerichtshof:

Ist Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie dahin auszulegen, dass er in den Begriff der „Pläne und Programme“ eine von einer regionalen Behörde erlassene Städtebauverordnung einschließt, die

- eine kartografische Festlegung ihres auf ein Stadtviertel beschränkten Geltungsgebiets beinhaltet und innerhalb dieses Gebiets verschiedene Blöcke abgrenzt, auf die unterschiedliche Regelungen hinsichtlich des Standorts und der Höhe der Bauten Anwendung finden,
- auch spezifische Bestimmungen für die Gestaltung der um die Gebäude herum gelegenen Zonen sowie genaue Hinweise zur räumlichen Geltung bestimmter mit ihr unter Berücksichtigung der Straßen, der senkrecht zu diesen Straßen gezogenen geraden Linien sowie der Abstände in Bezug auf die Fluchtlinie dieser Straßen festgelegter Regelungen vorsieht,
- das Ziel einer Umgestaltung des betreffenden Stadtviertels verfolgt und
- Regelungen für die Zusammensetzung der Antragsunterlagen für städtebauliche Genehmigungen festlegt, die einer Prüfung der Umweltauswirkungen in diesem Viertel unterliegen?

12. Schriftlich haben sich Inter-Environnement Bruxelles u. a., das Königreich Belgien, die Tschechische Republik sowie die Europäische Kommission geäußert. Bis auf die Tschechische Republik haben sich diese Beteiligten sowie das Königreich Dänemark an der mündlichen Verhandlung vom 30. November 2017 beteiligt, die sowohl das vorliegende Verfahren als auch die Rechtssache C-160/17, Thybaut u. a., zum Gegenstand hatte.

IV. Rechtliche Würdigung

13. Der Staatsrat möchte erfahren, ob die streitgegenständliche zonenbezogene Städtebauverordnung als Plan oder Programm gemäß Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie anzusehen ist.

14. Insofern ist zunächst kurz auf die „Definition“ von Plänen und Programmen durch Art. 2 Buchst. a der SUP einzugehen und dann auf die Auslegung dieses Begriffspaares durch den Gerichtshof. Darauf aufbauend können Hinweise für die Prüfung gegeben werden, ob die streitgegenständliche Städtebauverordnung danach als Plan oder Programm anzusehen ist, und schließlich sind die Einwände zu erörtern, die insbesondere Belgien der Rechtsprechung des Gerichtshofs entgegenhält.

A. Zu Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie

15. Nach Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Pläne und Programme“ Pläne und Programme sowie deren Änderungen, die *erstens* 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 *zweitens* aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen.

16. Diese beiden Voraussetzungen stehen vorliegend außer Streit. Die Städtebauverordnung wurde von einer regionalen Behörde erlassen, nämlich von der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt. Und was die zweite Bedingung angeht, so enthält das Vorabentscheidungsersuchen zwar keinen Hinweis auf eine Verpflichtung, eine Städtebauverordnung zu erlassen, doch reicht es insoweit aus, wenn eine Maßnahme in nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt ist, die die insoweit zuständigen Behörden und das Ausarbeitungsverfahren festlegen.⁵ Die im Vorabentscheidungsersuchen wiedergegebenen Art. 88 und 89 des Brüsseler Raumordnungsgesetzbuchs enthalten entsprechende Regelungen über Städtebauverordnungen.

17. Folglich erfüllt die streitgegenständliche Städtebauverordnung die Voraussetzungen von Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie.

B. Zur Auslegung des Begriffspaares „Pläne und Programme“ im Licht des Urteils D’Oultremont

18. Tatsächlich geht es dem Staatsrat nicht um Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie, sondern darum, ob es weitere Merkmale gibt, die für die Frage von Bedeutung sind, ob eine Maßnahme wie die streitgegenständliche zonenbezogene Städtebauverordnung ein Plan oder ein Programm ist.

19. Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist, dass die Umweltprüfung, wie der vierte Erwägungsgrund der SUP-Richtlinie zeigt, ein wichtiges Werkzeug zur Einbeziehung von Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme bestimmter Pläne und Programme ist.⁶ Auch muss die Abgrenzung des Begriffspaares „Pläne und Programme“ gegenüber anderen Maßnahmen, die nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, an dem in Art. 1 niedergelegten wesentlichen Ziel ausgerichtet sein, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden.⁷ Daher sind in Anbetracht des Ziels dieser Richtlinie, das darin besteht, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, die Bestimmungen, die ihren Geltungsbereich abgrenzen, und insbesondere jene, die die Definitionen der von ihr erfassten Rechtsakte aufführen, weit auszulegen.⁸

20. Die bisherige Rechtsprechung betraf im Wesentlichen Pläne und Programme, für die eine Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie in Betracht kam. Danach wird eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorgenommen, die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung

⁵ Urteil vom 22. März 2012, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 31).

⁶ Urteil vom 27. Oktober 2016, D’Oultremont u. a. (C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 38).

⁷ Urteil vom 27. Oktober 2016, D’Oultremont u. a. (C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 39).

⁸ Urteile vom 22. März 2012, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 37), vom 10. September 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, Rn. 50), und vom 27. Oktober 2016, D’Oultremont u. a. (C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 40).

ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der von der UVP-Richtlinie erfassten *Projekte* gesetzt wird. Darüber hinaus kann ein Rahmen für die Genehmigung von Projekten, die nicht der UVP-Richtlinie unterliegen, nach Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie eine Umweltprüfung erforderlich machen.⁹

21. Die Festlegung eines Rahmens für nachfolgende Entscheidungen ist charakteristisch für Maßnahmen, die Teil einer Regelungshierarchie sind. Dabei werden die Vorgaben umso stärker konkretisiert, je näher man der endgültigen Entscheidung über den Einzelfall kommt, etwa einer Baugenehmigung. Zugleich sind allerdings bei der Einzelfallentscheidung etwaige Spielräume in der Regel bereits durch höherrangige Maßnahmen begrenzt, im Fall der Baugenehmigung etwa Regelungen über die mögliche Bebauung oder Nutzung bestimmter Flächen. In diesem hierarchischen Modell soll die SUP-Richtlinie sicherstellen, dass Festlegungen, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, erst getroffen werden, nachdem diese Auswirkungen geprüft wurden¹⁰.

22. Vor diesem Hintergrund muss die Entscheidung des Gerichtshofs in der Rechtssache D’Oultremont betrachtet werden: Danach bezieht sich das Begriffspaar „Pläne und Programme“ „auf jeden Rechtsakt ..., 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“.¹¹

23. Diese Auslegung des Begriffspaares „Pläne und Programme“ durch das Urteil D’Oultremont soll einerseits in einer Regelungshierarchie die Umweltprüfung von Vorgaben sicherstellen, die erhebliche Umweltauswirkungen verursachen. Andererseits soll sie aber auch im Sinne einer *De-minimis*-Regel verhindern, dass bereits die isolierte Festlegung einzelner Kriterien oder Modalitäten eine Umweltprüfung erforderlich macht.

24. Dänemark betont daher, dass eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten eine Mehrzahl von Festlegungen voraussetzt und diesen darüber hinaus ein bestimmtes Gewicht zukommen muss.

25. Allerdings überzeugt mich eine *quantitative* Herangehensweise nicht, die sich auf die Zahl der Festlegungen konzentriert. Denn der Gerichtshof hat ebenfalls betont, dass 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 sollten.¹²

26. Die Konkretisierung des Kriteriums einer „signifikanten Gesamtheit“ sollte folglich *qualitativ* an dem insbesondere in Art. 1 der SUP-Richtlinie niedergelegten Ziel ausgerichtet werden, Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung zu unterziehen.¹³

9 Der Vollständigkeit halber sei allerdings daran erinnert, dass es zumindest eine weitere Verpflichtung zur Umweltprüfung von Plänen und Programmen gibt, die nicht von einem Rahmen für die Genehmigung von Projekten abhängig ist, nämlich Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie. Danach müssen Pläne und Programme geprüft werden, die der besonderen Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7) unterliegen, die nur einen Teil der Umweltauswirkungen erfassen.

10 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (KOM[96] 511 endg., S. 6). Vgl. dazu meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen *Terre wallonne* und *Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:120, Nrn. 31 und 32) sowie vom heutigen Tag in der Rechtssache *Thybaut u. a.* (C-160/17, Nr. 37).

11 Urteil vom 27. Oktober 2016, *D’Oultremont u. a.* (C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 49).

12 Urteil vom 27. Oktober 2016, *D’Oultremont u. a.* (C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 48).

13 Siehe in diesem Sinne Urteile vom 28. Februar 2012, *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 40), vom 22. März 2012, *Inter-Environnement Bruxelles u. a.* (C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 30), und vom 27. Oktober 2016, *D’Oultremont u. a.* (C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 39).

27. Die Festlegung von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung von Projekten, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, ist daher als eine signifikante Gesamtheit und somit als ein Plan oder Programm anzusehen, wenn sich diese Umweltauswirkungen der Projekte gerade aus den betreffenden Kriterien und Modalitäten ergeben. Wenn die festgelegten Kriterien und Modalitäten dagegen keine erheblichen Umweltauswirkungen verursachen können, liegt keine signifikante Gesamtheit und damit auch kein Plan oder Programm vor.

28. Bei der Prüfung, ob ein Plan oder ein Programm im Sinne von Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie vorliegt, ist demnach zu untersuchen, ob die Festlegungen der jeweiligen Maßnahme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen verursachen.

C. Zur Anwendung der Kriterien für „Pläne und Programme“

29. Im Ausgangsfall würde dem Staatsrat die Prüfung obliegen, ob die streitgegenständliche zonenbezogene Städtebauverordnung die soeben entwickelten Kriterien erfüllt.

30. Bei dieser Prüfung dürfte es von Bedeutung sein, dass die zonenbezogene Städtebauverordnung nach dem Vorabentscheidungsersuchen insbesondere Regelungen hinsichtlich des Standorts und der Höhe der Bauten sowie spezifische Bestimmungen für die Gestaltung der um die Gebäude herum gelegenen Zonen umfasst und insgesamt das Ziel einer Umgestaltung des betreffenden Stadtviertels verfolgt. Je nachdem, wie diese Kriterien und Modalitäten definiert wurden, können sie erhebliche Auswirkungen auf die städtische Umwelt haben, etwa auf das lokale Klima und die Biodiversität.

31. Dagegen ist auf den ersten Blick nicht ersichtlich, inwieweit Regelungen für die Zusammensetzung der Antragsunterlagen für städtebauliche Genehmigungen, die einer Prüfung der Umweltauswirkungen in diesem Viertel unterliegen, Auswirkungen auf die Umwelt verursachen können.

D. Zu den Einwänden Belgiens

32. Belgien wendet allerdings ein, dass die streitgegenständlich zonenbezogene Städtebauverordnung schon deshalb kein „Plan oder Programm“ sein könne, weil es sich um eine allgemeine Regelung von Gesetzesqualität handele.

33. In der Tat ist nicht auszuschließen, dass sogar ein von einer mitgliedstaatlichen Regierung vorgeschlagenes Gesetz, das vom Parlament verabschiedet wird, alle in Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie niedergelegten Voraussetzungen erfüllt. Denn auch ein Gesetz ist in nationalen Rechtsvorschriften geregelt, nämlich in der jeweiligen Verfassung, die die insoweit zuständigen „Behörden“ und das Ausarbeitungsverfahren festlegt.

34. Allerdings ist daran zu erinnern, dass der Gerichtshof zu Recht sowohl den kategorischen Ausschluss legislativer Maßnahmen aus dem Begriffspaar „Pläne und Programme“ als auch eine Analogie zu den Kategorien des Übereinkommens von Aarhus¹⁴ sowie des Protokolls von Kiew¹⁵ abgelehnt hat. Zum einen sind legislative Maßnahmen nämlich ausdrücklich Teil der Definition des

¹⁴ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten von 1998 (ABl. 2005, L 124, S. 4), angenommen mit Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (ABl. 2005, L 124, S. 1).

¹⁵ Protokoll von 2003 über die strategische Umweltprüfung zum Espooer UN/ECE-Übereinkommen von 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (ABl. 2008, L 308, S. 35), angenommen durch den Beschluss 2008/871/EG des Rates vom 20. Oktober 2008 (ABl. 2008, L 308, S. 33).

Art. 2 Buchst. a erster Spiegelstrich der SUP-Richtlinie¹⁶ und zum anderen unterscheidet sich die SUP-Richtlinie von dem Übereinkommen von Aarhus und dem Protokoll von Kiew, da diese Richtlinie gerade keine besonderen Bestimmungen über Politiken oder allgemeine Regelungen enthält, die eine Abgrenzung gegenüber „Plänen und Programmen“ erfordern.¹⁷

35. Auch der Versuch Belgiens, das Begriffspaar „Pläne und Programme“ deutlich enger zu fassen als im Urteil D'Oultremont, überzeugt nicht.

36. Im Ergebnis möchte Belgien primär konkrete Programme der Verwaltung erfassen, mit denen sich die Behörden bestimmte Ziele setzen und die einzusetzenden Mittel sowie den zeitlichen Rahmen definieren.

37. Dem ist entgegenzuhalten, dass das Begriffspaar „Pläne und Programme“ eben nicht nur Programme enthält, sondern auch Pläne. Letztere könnten höchstens sehr indirekt in den programmatischen Ansatz Belgiens integriert werden, da sie in der Regel nicht nur das Handeln der Behörden steuern sollen, sondern vor allem, wenn auch indirekt über die Genehmigungsvoraussetzungen, die Vorhaben privater Akteure. Dies zeigt sich insbesondere auch an Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 4 der SUP-Richtlinie. Beide Varianten der Prüfungspflicht haben nicht primär Programme, sondern jeweils den Rahmen für die Genehmigung von Projekten zum Gegenstand. Denn es ist ein Ziel der SUP-Richtlinie, die Umweltprüfung von planerischen Vorgaben zu gewährleisten, die für Projekte maßgeblich sind, die der UVP-Richtlinie unterliegen.¹⁸

38. Schließlich betont Belgien die Rechtsunsicherheit, die sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebe, da sie eine Vielzahl allgemeiner Regelungen erfasse, die seit dem Ablauf der Umsetzungsfrist der SUP-Richtlinie ohne Umweltprüfung erlassen worden seien.

39. Diese Unsicherheit wird jedoch zumindest teilweise durch das letztjährige Urteil Association France Nature Environnement abgemildert, das es innerstaatlichen Gerichten erlaubt, unter bestimmten Bedingungen vorübergehend die Wirkungen von Maßnahmen aufrechtzuerhalten, die unter Verletzung der SUP-Richtlinie erlassen wurden.¹⁹

40. Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass die Einwände Belgiens nicht durchgreifen.

41. Allerdings möchte ich anmerken, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie möglicherweise tatsächlich weiter ausgedehnt hat, als der Gesetzgeber beabsichtigt hatte und die Mitgliedstaaten vorhersehen konnten. Dies folgt meiner Ansicht nach jedoch nicht aus der Definition des Begriffspaares „Pläne und Programme“, sondern aus der Auslegung des Merkmals nach Art. 2 Buchst. a zweiter Spiegelstrich, wonach diese aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen.

42. Dafür soll es wie gesagt ausreichen, wenn eine Maßnahme in nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt ist, die die insoweit zuständigen Behörden und das Ausarbeitungsverfahren festlegen.²⁰ Es bedarf daher nicht einer eher seltenen Verpflichtung zum Erlass der jeweiligen Maßnahme, sondern es reicht aus, wenn sie als Instrument zu Verfügung gestellt wird. Dies erweitert die Verpflichtung zur Umweltprüfung erheblich. Wie ich bereits dargelegt habe,

16 Urteile vom 17. Juni 2010, Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:355, Rn. 47), und vom 27. Oktober 2016, D'Oultremont u. a. (C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 52).

17 Urteil vom 27. Oktober 2016, D'Oultremont u. a. (C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 53).

18 Siehe Nachweise in Fn. 10.

19 Urteil vom 28. Juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603).

20 Urteil vom 22. März 2012, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 31).

widerspricht diese, an dem berechtigten Ziel einer alle relevanten Maßnahmen umfassenden Umweltprüfung orientierte,²¹ Auslegung dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers.²² Der Supreme Court (Oberster Gerichtshof) des Vereinigten Königreichs hat sie daher scharf kritisiert²³, ohne jedoch ein entsprechendes Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof zu richten.

43. Diese Rechtsprechung wird jedoch weder von dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen noch von den Verfahrensbeteiligten in Frage gestellt. Daher sollte der Gerichtshof sie nicht aus eigener Initiative im vorliegenden Verfahren aufgreifen und überprüfen, sondern dies einem geeigneteren Fall vorbehalten.

V. Ergebnis

44. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

Bei der Prüfung, ob ein Plan oder ein Programm im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vorliegt, ist zu untersuchen, ob die Festlegungen der jeweiligen Maßnahme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen verursachen.

21 Urteil vom 22. März 2012, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 30).

22 Schlussanträge in der Rechtssache Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10, EU:C:2011:755, Nrn. 18 und 19).

23 HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor [2014] UKSC 3, Rn. 175-189.