



## Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
vom 3. März 2020<sup>1</sup>

### Rechtssache C-24/19

A,  
B,  
C,  
D,  
E

gegen

**Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,**

**Beteiligte:**

**Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW**

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad voor Vergunningsbetwistingen [Rat für Genehmigungsstreitigkeiten, Belgien])

„Vorabentscheidungsverfahren – Richtlinie 2001/42/EG – Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – Strategische Umweltprüfung – Begriff der Pläne und Programme – Bedingungen für die Errichtung von Windparks, die in einem Erlass und einem Runderlass festgelegt sind – Rechtsfolgen des Unterbleibens einer strategischen Umweltprüfung – Befugnis des nationalen Gerichts, die Wirkungen nationaler Instrumente vorläufig aufrechtzuerhalten“

1. Die Prüfung der Umweltauswirkungen (oder -folgen) bestimmter „Projekte“ oder gewisser „Pläne und Programme“ ist eines der Hauptinstrumente des Unionsrechts zur Erreichung eines hohen Umweltschutzniveaus.
2. Die Umweltprüfung bei *Projekten* ist in der Richtlinie 2011/92/EU<sup>2</sup>, die bei *Plänen und Programmen* in der Richtlinie 2001/42/EG<sup>3</sup> geregelt. Zu letztgenannter hat der Gerichtshof bis jetzt – sofern ich mich nicht irre – 17 Urteile erlassen, von denen ein erheblicher Prozentsatz auf Vorabentscheidungsersuchen belgischer Gerichte zurückgeht.
3. Der Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rat für Genehmigungsstreitigkeiten, Belgien) legt dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen zum Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie vor und legt ihm insbesondere nahe, von seiner mit dem Urteil vom 22. März 2012, *Inter-Environnement Bruxelles* u. a.<sup>4</sup>, begründeten Rechtsprechung abzukehren.

<sup>1</sup> Originalsprache: Spanisch.

<sup>2</sup> Richtlinie 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) (im Folgenden: UVP-Richtlinie).

<sup>3</sup> Richtlinie 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). Auch bekannt als Richtlinie über die „strategische Umweltprüfung“ (im Folgenden: SUP-Richtlinie).

<sup>4</sup> Rechtssache C-567/10 (EU:C:2012:159, im Folgenden: Urteil *Inter-Environnement Bruxelles* u. a.). Zusammenfassend regelt die SUP-Richtlinie nach diesem Urteil nicht nur Pläne und Programme, die in nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen sind, sondern auch solche, deren Annahme vorgesehen, aber nicht verpflichtend ist.

4. Das Gericht möchte auch wissen, ob die nationalen Gerichte die Wirkungen der im Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Regelung gemäß dem Urteil vom 28. Februar 2012, *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne*<sup>5</sup>, vorläufig aufrechterhalten können, wenn sie mit dem Unionsrecht unvereinbar ist.

## I. Rechtlicher Rahmen

### A. Unionsrecht. Richtlinie 2001/42

5. Art. 1 lautet:

„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.“

6. In Art. 2 der Richtlinie heißt es:

„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;
- 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;

...“

7. Art. 3 sieht vor:

„(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 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird oder

<sup>5</sup> Rechtssache C-41/11 (EU:C:2012:103, im Folgenden: Urteil *Inter-Environnement Wallonie*).

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.

...“

## **B. Belgisches Recht**

### *1. Abschnitt 5.20.6 VLAREM II<sup>6</sup>*

8. Der Erlass der Flämischen Regierung vom 1. Juni 1995 zur Festlegung allgemeiner und sektoraler Bestimmungen im Bereich der Umwelthygiene (im Folgenden: VLAREM II), der zur Umsetzung früherer Bestimmungen dieser Regierung erlassen wurde<sup>7</sup>, erfuhr im Jahr 2011 eine relevante Änderung<sup>8</sup>, als ihm Abschnitt 5.20.6 VLAREM II hinzugefügt wurde, der die Überschrift „Anlagen für die Erzeugung von Strom mittels Windenergie“ trägt.

9. In diesem Abschnitt 5.20.6 sind Normen niedergelegt, die sich auf den Schattenwurf, bestimmte Sicherheitsaspekte und den Lärm dieser Windkraftanlagen beziehen.

### *2. Runderlass von 2006<sup>9</sup>*

10. Der Runderlass ist gerichtet an Colleges van burgemeesters en schepenen (Bürgermeister- und Schöffenkollegien), Provinciegouverneurs (Provinzgouverneure), Leden van de bestendige (provinciale) deputaties (Mitglieder der ständigen [Provinz-]Ausschüsse) und Beamte, die mit Genehmigungsanträgen befasst sind.

11. Er enthält die politische Leitlinie der Flämischen Regierung und verfolgt das Ziel, ausreichende Entwicklungsmöglichkeiten für Windenergie auf dem Festland zu bieten und die Auswirkungen auf verschiedene Bereiche (u. a. die Natur, die Landschaft, die Wohn- und Lebensumgebung, die Umwelt, die Wirtschaft, den Lärm, die Sicherheit, die Energierentabilität usw.) zu verringern.

12. Für jeden dieser Bereiche werden Normen formuliert, wobei – wie bei den VLAREM-II-Normen – u. a. auf die Themen Lärm, Schattenwurf, Sicherheit und Natur der Windkraftanlagen näher eingegangen wird.

<sup>6</sup> Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne.

<sup>7</sup> Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Flämisches Dekret vom 5. April 1995 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen im Bereich der Umweltpolitik, im Folgenden: Dekret vom 5. April 1995), mit dem das Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985 (Flämisches Dekret vom 28. Juni 1985 über die Umweltgenehmigung, im Folgenden: Dekret vom 28. Juni 1985) geändert wurde.

<sup>8</sup> Art. 99 des Besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Erlass der Flämischen Regierung vom 23. Dezember 2011 zur Änderung des Erlasses der Flämischen Regierung vom 6. Februar 1991 zur Festlegung der Flämischen Regelungen betreffend die Umweltgenehmigung und des Erlasses der Flämischen Regierung vom 1. Juni 1995 zur Festlegung allgemeiner und sektoraler Bestimmungen im Bereich der Umwelthygiene).

<sup>9</sup> Omzendbrief van 12 mei 2006 EME/2006/01 – RO/2006/02 „afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines“ (Runderlass vom 12. Mai 2006 EME/2006/01 – RO/2006/02 über Abwägungsrahmen und Randbedingungen für die Errichtung von Windkraftanlagen; im Folgenden: Runderlass). Dieser wurde ersetzt durch den Omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines (Runderlass RO/2014/02 vom 25. April 2014 über den Abwägungsrahmen und Randbedingungen für die Errichtung von Windkraftanlagen).

13. Der Runderlass beruht auf den Säulen einer nachhaltigen Raumentwicklung, eines nachhaltigen Energieverbrauchs, der Vorteile von Windenergie gegenüber anderen Energiequellen und des wirtschaftlichen Mehrwerts von Windenergie.

14. Das Raumprinzip der dezentrierten Bündelung bzw. Clusterbildung steht im Mittelpunkt: Indem Windkraftanlagen möglichst gebündelt werden, soll die Erhaltung der noch verbliebenen Freiflächen im stark verstädterten Flandern garantiert werden.

15. Der Runderlass beschreibt schließlich die Rolle der sogenannten Windarbeitsgruppe (Windwerkgroep), deren Aufgabe es ist, Standorte für großflächige Windparks auszuwählen und dem Minister van Ruimtelijke ordening (Minister für Raumordnung der Flämischen Regierung) vorzulegen. Außerdem wird die Arbeitsgruppe bei konkreten Genehmigungsanträgen beratend tätig.

## II. Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

16. Am 25. März 2011 reichte NV Electrabel (im Folgenden: Electrabel) bei der zuständigen Verwaltung einen Antrag auf Erteilung einer Städtebaugenehmigung für die Errichtung von acht Windkraftanlagen ein. Im Laufe des Verfahrens zog sie den Antrag bezüglich einer Windkraftanlage zurück.

17. Mit Bescheid vom 30. November 2016 gewährte der zuständige Beamte<sup>10</sup> unter Auflagen die Genehmigung für fünf Windkraftanlagen auf Grundstücken entlang der Autobahn E 40 in den Gemeinden Aalter und Nevele<sup>11</sup>. In der Begründung dieses Bescheids wurde auf die einschlägigen Vorschriften einschließlich des VLAREM II und des Runderlasses verwiesen.

18. Die Genehmigung wurde nach Prüfung der eingereichten Einwendungen und Stellungnahmen erlassen, die sich u. a. auf die Auswirkungen auf das Erscheinungsbild des Gebiets, die Lärmbelästigung, die Raumordnung, den Schattenwurf und die Sicherheit bezogen<sup>12</sup>.

19. Fünf Kläger beantragten beim vorlegenden Gericht die Nichtigerklärung der Entscheidung vom 30. November 2016. Sie brachten vor, sie sei auf ein Regelwerk (VLAREM II und Runderlass) gestützt worden, das mit Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie unvereinbar sei, weil es ohne Durchführung der erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung erlassen worden sei.

20. Die flämische Verwaltung ist der Auffassung, dieses Regelwerk sei kein Plan oder Programm im Sinne der SUP-Richtlinie, da es kein kohärentes System und keinen ausreichend umfassenden Beurteilungsrahmen für die Errichtung von Windkraftanlagen schaffe.

21. Das vorlegende Gericht fragt trotz der Klarstellungen im Urteil D'Oultremont u. a.<sup>13</sup> nach der Gültigkeit des flämischen Regelwerks (VLAREM II und Runderlass) und der Rechtsgrundlage für die streitigen Genehmigungen für Windkraftanlagen für den Fall, dass festgestellt wird, dass dieses Regelwerk einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen hätte werden müssen.

<sup>10</sup> Konkret der gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (regionaler Städtebaubeamter für den Raum Flandern, Abteilung Ost-Flandern, im Folgenden: flämische Verwaltung).

<sup>11</sup> Die Parzellen, auf denen die Windkraftanlagen errichtet werden sollten, liegen nach den einschlägigen Regionalplänen teils in landwirtschaftlichem Gebiet und teils in landschaftlich wertvollem landwirtschaftlichem Gebiet.

<sup>12</sup> Die Wasserbewertung, der Umweltverträglichkeitsbericht, die Beurteilung der Raumordnung sowie der zugrunde liegende Konsultationsprozess wurden eingehend geprüft.

<sup>13</sup> Urteil vom 27. Oktober 2016 (C-290/15, EU:C:2016:816, im Folgenden: Urteil D'Oultremont).

22. Darüber hinaus bittet das vorliegende Gericht den Gerichtshof, seine mit dem Urteil *Inter-Environnement Bruxelles* u. a. begründete Rechtsprechung zu der Wortgruppe „aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“ in Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie<sup>14</sup> zu überdenken.

23. Der Gerichtshof solle einer Auslegung den Vorzug geben, die eher dem Willen des Unionsgesetzgebers entspreche, was ihn dazu veranlassen sollte, diese Bestimmung nur auf Rechtsakte anzuwenden, zu deren Erlass der nationale Gesetzgeber verpflichtet sei, und nicht auf Rechtsakte, die bloß *im Rahmen* nationaler Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erlassen würden. Diese Auslegung sei ursprünglich von Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache *Inter-Environnement Bruxelles* u. a. vorgeschlagen worden<sup>15</sup>.

24. Vor diesem Hintergrund legt der Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rat für Genehmigungsstreitigkeiten, Belgien) dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

Führen Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie dazu, dass Art. 99 des *Besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne* (Erlass der Flämischen Regierung vom 23. Dezember 2011 zur Änderung des Erlasses der Flämischen Regierung vom 6. Februar 1991 zur Festlegung der Flämischen Regelungen betreffend die Umweltgenehmigung und des Erlasses der Flämischen Regierung vom 1. Juni 1995 zur Festlegung allgemeiner und sektoraler Bestimmungen im Bereich der Umwelthygiene) in Bezug auf die Anpassung dieser Erlasse an die Entwicklung der Technik, der Abschnitt 5.20.6 über Anlagen für die Erzeugung von Strom mittels Windenergie in VLAREM II einführt, und der Omzendbrief „Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines“ (Runderlass „Abwägungsrahmen und Randbedingungen für die Errichtung von Windkraftanlagen“) aus dem Jahr 2006 (im Folgenden gemeinsam auch: vorliegende Instrumente), die beide unterschiedliche Bestimmungen über die Errichtung von Windkraftanlagen enthalten, u. a. auch Sicherheitsmaßnahmen und je nach Planungsgebiet definierte Schattenwurf- und Geräuschpegelnormen, als „Plan oder Programm“ im Sinne der angeführten Richtlinienvorschriften zu qualifizieren sind? Wenn sich herausstellen sollte, dass vor dem Erlass der vorliegenden Instrumente eine Umweltprüfung hätte vorgenommen werden müssen, darf das vorliegende Gericht die Rechtsfolgen dieser dann rechtswidrigen Instrumente vorläufig aufrechterhalten? Dazu müssen einige Teilfragen gestellt werden:

1. Kann eine politische Maßnahme wie der vorliegende Runderlass, bei der die Ausarbeitungsbefugnis auf den Ermessensspielraum und die politische Gestaltungsfreiheit der betreffenden Behörde zurückgeht, weshalb keine Festlegung der für die Ausarbeitung von „Plänen oder Programmen“ zuständigen Behörde im eigentlichen Sinne vorliegt, und für die auch kein förmliches Ausarbeitungsverfahren vorgesehen ist, als „Plan oder Programm“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie angesehen werden?
2. Reicht es aus, dass eine politische Maßnahme oder eine allgemeine Regelung wie die vorliegenden Instrumente den Ermessensspielraum der für die Genehmigungserteilung zuständigen Behörde teilweise einschränkt, um als „Plan oder Programm“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie zu gelten, selbst wenn sie kein Erfordernis bzw. keine notwendige Voraussetzung für die Erteilung der Genehmigung darstellt oder keinen Rahmen für künftige Genehmigungen setzen soll, obwohl der Unionsgesetzgeber diesen Zweck als Bestandteil des Begriffs „Pläne und Programme“ betrachtet?

<sup>14</sup> Urteil *Inter-Environnement Bruxelles* u. a., Rn. 31.

<sup>15</sup> Schlussanträge vom 17. November 2011, *Inter-Environnement Bruxelles* u. a. (C-567/10, EU:C:2011:755, Nrn. 14 bis 20).

3. Kann eine politische Maßnahme wie der vorliegende Runderlass, deren Ausarbeitung aus Gründen der Rechtssicherheit und daher vollständig freiwillig erfolgt, als „Plan oder Programm“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie angesehen werden und widerspricht eine solche Auslegung womöglich der Rechtsprechung des Gerichtshofs, nach der die teleologische Auslegung einer Richtlinie nicht wesentlich von dem eindeutig zum Ausdruck gebrachten Willen des Unionsgesetzgebers abweichen darf?
4. Kann Abschnitt 5.20.6 VLAREM II, der Regeln enthält, deren Erlass nicht vorgeschrieben war, als „Plan oder Programm“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie angesehen werden und widerspricht eine solche Auslegung womöglich der Rechtsprechung des Gerichtshofs, nach der die teleologische Auslegung einer Richtlinie nicht wesentlich von dem eindeutig zum Ausdruck gebrachten Willen des Unionsgesetzgebers abweichen darf?
5. Können eine politische Maßnahme und ein normativer Regierungserlass wie die vorliegenden Instrumente, die beschränkten indikativen Charakter haben oder zumindest keinen Rahmen setzen, aus dem ein Recht auf Durchführung eines Projekts hergeleitet werden kann, und die kein Recht auf einen Rahmen einräumen, in dem Projekte erlaubt werden können, als „Plan oder Programm“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 2 der SUP-Richtlinie angesehen werden, „durch [den bzw. das] der Rahmen für die künftige Genehmigung gesetzt wird“, und widerspricht eine solche Auslegung womöglich der Rechtsprechung des Gerichtshofs, nach der die teleologische Auslegung einer Richtlinie nicht wesentlich von dem eindeutig zum Ausdruck gebrachten Willen des Unionsgesetzgebers abweichen darf?
6. Können eine politische Maßnahme wie der Runderlass EME/2006/01-RO/2006/02, die rein indikativen Charakter hat, und/oder ein normativer Regierungserlass wie Abschnitt 5.20.6 VLAREM II, der bloß Mindestgrenzen für die Genehmigungserteilung festlegt und im Übrigen völlig autonom als allgemeine Regelung wirkt – wobei beide nur eine beschränkte Anzahl an Kriterien und Modalitäten enthalten und weder diese Maßnahme noch dieser Regierungserlass für irgendeines der Kriterien oder irgendeine der Modalitäten allein bestimmend ist und wobei folglich argumentiert werden könnte, dass anhand von objektiven Umständen ausgeschlossen werden kann, dass sie erhebliche Umweltauswirkungen haben können –, als „Plan oder Programm“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 1 und 2 der SUP-Richtlinie angesehen werden und daher als Rechtsakte, die durch die Festlegung der auf den betreffenden Bereich anzuwendenden Regeln und Kontrollverfahren eine signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte vorsehen, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben?
7. Kann ein Gericht, wenn die letztgenannte Frage verneint wird, dies selbst feststellen, nachdem der Erlass ergangen ist oder die Pseudo-Rechtsvorschriften (wie die vorliegenden VLAREM-Normen und der Runderlass) erlassen wurden?
8. Kann ein Gericht, wenn es nur mittelbar über eine *inter partes* geltende Einrede zuständig ist und wenn sich aus der Beantwortung der Vorlagefragen ergibt, dass die vorliegenden Instrumente rechtswidrig sind, anordnen, dass die Wirkungen des rechtswidrigen Erlasses und/oder Runderlasses aufrechterhalten werden, wenn die rechtswidrigen Instrumente zu einem Umweltschutzziel, das auch von einer Richtlinie im Sinne von Art. 288 AEUV verfolgt wird, beitragen und die Voraussetzungen des Unionsrechts für eine solche Aufrechterhaltung (wie im Urteil vom 28. Juli 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, aufgestellt) erfüllt sind?
9. Kann ein Gericht, wenn Frage 8 verneint wird, anordnen, dass die Wirkungen des angefochtenen Projekts aufrechterhalten werden, um so mittelbar die Voraussetzungen des Unionsrechts für die Aufrechterhaltung der Rechtsfolgen des der SUP-Richtlinie widersprechenden Plans oder Programms (wie im Urteil Association France Nature Environnement aufgestellt) zu erfüllen?

25. A u. a., die Regierungen Belgiens, der Niederlande und des Vereinigten Königreichs sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

26. An der mündlichen Verhandlung am 9. Dezember 2019 haben A u. a., die Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZM (Organisation für erneuerbare Energien Flandern VZM, Streithelferin im nationalen Verfahren), die belgische und die niederländische Regierung sowie die Kommission teilgenommen.

### **III. Prüfung der Vorlagefragen**

#### **A. Vorbemerkung**

27. Das vorliegende Gericht stellt neun Fragen, die in zwei Gruppen zusammengefasst werden können:

- Mit den ersten sieben möchte es wissen, ob eine nationale Regelung, wie sie hier in Rede steht, vom Begriff der Pläne und Programme mit erheblichen Umweltauswirkungen, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich machen (Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie), umfasst ist.
- Mit den beiden letzten fragt es, ob die Wirkungen einer eventuellen Nichtigerklärung dieser nationalen Regelung sowie der auf ihrer Grundlage erteilten Genehmigungen zeitlich begrenzt werden können.

28. Da der Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rat für Genehmigungsstreitigkeiten, Belgien) den Gerichtshof erstmalig um Vorabentscheidung ersucht<sup>16</sup>, muss, bevor diese Fragen beantwortet werden, geprüft werden, ob er ein Gericht im Sinne von Art. 267 AEUV ist.

29. Nach den vorliegenden Informationen ist der Rat ein Rechtsprechungsorgan, das 2009 durch Art. 4.8.1 des Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (Flämisches Raumordnungsgesetz) eingerichtet wurde und über Klagen gegen Registrierungsentscheidungen und Entscheidungen über die Erteilung oder Ablehnung einer Städtebau- oder Parzellierungsgenehmigung sowie über Streitigkeiten in Bezug auf Umweltgenehmigungen und Enteignungen befindet.

30. Es handelt sich um ein mit acht Verwaltungsrichtern besetztes unabhängiges Gericht, dessen Entscheidungen mit der Kassationsbeschwerde beim Raad van State (Staatsrat, Belgien) angefochten werden können. Es entscheidet die Rechtsstreitigkeiten in einem kontradiktorischen Verfahren unter Anwendung des Umwelt- und Raumplanungsrechts der Region Flandern.

31. Es deutet daher alles darauf hin, dass er als Gericht angesehen werden kann, das geeignet ist, von Art. 267 AEUV Gebrauch zu machen.

#### **B. Einführung in die SUP-Richtlinie**

32. Die SUP-Richtlinie wendet das Integrations- und Umweltschutzprinzip an (Art. 11 und 191 AEUV) und schreibt vor, dass bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, eine Umweltprüfung durchgeführt wird.

<sup>16</sup> Bei der Prüfung, ob es sich bei der vorliegenden Einrichtung um ein „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV handelt, stellt der Gerichtshof auf eine Reihe von Merkmalen ab, wie z. B. die gesetzliche Grundlage der Einrichtung, ihr ständiger Charakter, die obligatorische Gerichtsbarkeit, das streitige Verfahren, die Anwendung von Rechtsnormen durch die Einrichtung sowie deren Unabhängigkeit (vgl. insbesondere Urteile vom 17. Juli 2014, Torresi, C-58/13 und C-59/13, EU:C:2014:2088, Rn. 17, vom 6. Oktober 2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, Rn. 17, und vom 16. Februar 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, Rn. 27).

33. Obgleich das Wort „strategisch“ weder im Titel noch im Text der Richtlinie auftaucht, ist sie allgemein als „Richtlinie über die strategische Umweltprüfung“ bekannt, da sie die Umweltprüfung auf einer höheren (*strategischeren*) Ebene ansiedelt als die UVP-Richtlinie.

34. Die SUP-Richtlinie enthält keine materiellen Voraussetzungen für die Genehmigung von Projekten, sondern soll vor allem sicherstellen, dass bei der Genehmigung bestimmter Pläne und Programme deren Umweltauswirkungen berücksichtigt werden. Es handelt sich mithin im Wesentlichen um eine Verfahrensrichtlinie, die den Mitgliedstaaten die Verfahrensabschnitte vorgibt, die sie bei der Ermittlung und Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme einzuhalten haben.

35. Mit dieser Konzeption soll die strategische Umweltprüfung (im Folgenden: SUP) den politisch Verantwortlichen dabei helfen, gut begründete, auf objektiven Informationen und der Konsultation der Öffentlichkeit, der Beteiligten und der zuständigen Behörden basierende Entscheidungen zu treffen.

36. Die SUP-Richtlinie und die UVP-Richtlinie ergänzen sich gegenseitig: Mit Ersterer soll die Prüfung der Umweltauswirkungen<sup>17</sup> in dem Abschnitt der strategischen Planung der Handlungen der nationalen Behörden vorgezogen werden. Die von ihr vorgeschriebene Prüfung der Umweltauswirkungen ist daher weiter bzw. allgemeiner als die Prüfung, die bei einem konkreten Projekt durchzuführen ist.

37. Davon ausgehend besteht die Schwierigkeit in der Feststellung, wie weit die Anforderung der SUP gehen kann. Es ist klar, dass sie über der Prüfung von Einzelprojekten steht, aber auch, dass sie sich nicht auf sämtliche Vorschriften eines Mitgliedstaats, die Umweltauswirkungen haben, erstrecken soll.

38. Es ist naturgemäß nicht einfach, zu unterscheiden zwischen i) *Projekten* mit Umweltauswirkungen, die unter die UVP-Richtlinie fallen, ii) *Plänen oder Programmen* mit erheblichen Umweltauswirkungen, die der SUP-Richtlinie unterliegen, und iii) *nationalen Vorschriften*, die sich in irgendeiner Weise auf die Umwelt auswirken, aber keiner Umweltprüfung unterliegen. Die Grenzen zwischen diesen drei Kategorien sind der Hintergrund für die Vorlagefragen des vorliegenden Gerichts.

39. Die Anwendung der SUP-Richtlinie hat den Behörden der Mitgliedstaaten nicht wenige Schwierigkeiten bereitet, die die Kommission zu beheben versucht hat<sup>18</sup>. Der Schlüssel liegt in der Feststellung, was unter Plänen und Programmen zu verstehen ist, und unter ihnen diejenigen zu ermitteln, die erhebliche Umweltauswirkungen haben.

<sup>17</sup> Im weitesten Sinne verstanden (was sowohl die Pläne und Programme als auch die Projekte umfassen würde) ist die Umweltprüfung durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, dass die zuständige Behörde bei ihrer Meinungsbildung die Auswirkungen auf die Umwelt bei allen technischen Planungs- und Entscheidungsprozessen so früh wie möglich berücksichtigt, um Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, statt sie erst nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen. Vgl. Urteile vom 3. Juli 2008, Kommission/Irland (C-215/06, EU:C:2008:380, Rn. 58), vom 26. Juli 2017, Comune di Corridonia u. a. (C-196/16 und C-197/16, EU:C:2017:589, Rn. 33, im Folgenden: Urteil Comune die Corridonia u. a.), vom 31. Mai 2018, Kommission/Polen (C-526/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:356, Rn. 75), und vom 12. November 2019, Kommission/Irland (Windfarm von Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, Rn. 73).

<sup>18</sup> Europäische Kommission, *Leitfaden für die Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme*, 2006, [https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923\\_sea\\_guidance\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_de.pdf). Vgl. auch das Dokument COM(2017) 234 final vom 15. Mai 2017, Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament gemäß Artikel 12 Absatz 3 der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. In der Literatur, McGuinn, J., Oulès, L., Banfi, P., McNeill, A., O'Brien, S., Lukakova, Z., Sheate, W., Kolaric, S., und Sadauskis, R., *Study to support the REFIT evaluation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (SEA Directive)*, 2019, <https://ec.europa.eu/environment/UVP/pdf/REFIT%20Study.pdf>.



### ***C. Die sieben Vorlagefragen: Begriff „Plan und Programm“ in der SUP-Richtlinie***

40. Die Bestimmungen, die den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie regeln, sind vornehmlich in zwei miteinander in Verbindung stehenden Artikeln geregelt:

- Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie definiert die kumulativen Voraussetzungen, die Pläne und Programme erfüllen müssen, damit die Richtlinie auf sie anwendbar ist: Sie müssen a) 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 b) aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden.
- Art. 3 Abs. 2 Buchst. a regelt die Voraussetzungen für die Ermittlung von Plänen und Programmen, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben und daher einer SUP unterzogen werden müssen: a) ihre Ausarbeitung für bestimmte Bereiche und wirtschaftliche Tätigkeiten und b) das Erfordernis, dass durch sie der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird.

41. Aus der Verbindung dieser Vorschriften ergeben sich vier Voraussetzungen, die ich sogleich prüfen werde, sowohl um ihre allgemeinen Merkmale herauszuarbeiten als auch um festzustellen, ob eine regionale Regelung, wie sie hier in Rede steht, sie erfüllt.

#### *1. Ausarbeitung oder Annahme des Plans oder Programms von einer Behörde des Mitgliedstaats*

42. Die erste Voraussetzung, deren Feststellung für gewöhnlich keine Auslegungsprobleme bereitet, besteht darin, dass die nationale Regelung von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene angenommen oder ausgearbeitet worden sein muss.

43. Das vorliegende Gericht führt aus, dass die flämischen Regionalbehörden Abschnitt 5.20.6 VLAREM II in Umsetzung des Dekrets über die Umweltgenehmigung erlassen hätten. Auch seien<sup>19</sup> sowohl Abschnitt 5.20.6 als auch der Runderlass zur Durchführung der Richtlinie 2009/28/EG<sup>20</sup> veröffentlicht worden.

44. Die belgische Regierung vertritt jedoch die Ansicht, dass die erste Bedingung bei Abschnitt 5.20.6 VLAREM II nicht vorliege, nicht weil es sich nicht um Bestimmungen handele, die der regionalen Verwaltung zuzuordnen seien, sondern weil sie keine programmatische oder planerische Dimension aufwiesen. Auf dieses Argument werde ich weiter unten eingehen, schicke allerdings voraus, dass ich den normativen Charakter des Abschnitts für unbestreitbar halte.

45. Was den Runderlass betrifft, ist es Sache des vorlegenden Gerichts, seine Merkmale im innerstaatlichen Recht, über die zwischen den Parteien Meinungsverschiedenheiten bestanden, zu präzisieren.

46. Nach den Informationen, die dem Gerichtshof vorliegen, scheint der Runderlass als Verwaltungsvorschrift ausgearbeitet und angenommen worden zu sein, ohne dass die Region Flandern damit notwendigerweise ihre Gesetzgebungs- bzw. Regelungsbefugnisse ausüben wollte. Mit ihm gibt die flämische Verwaltung ihrem Willen Ausdruck, die Vorschriften über die Errichtung von Windkraftanlagen (eben nach Maßgabe des Runderlasses) anwenden zu wollen.

<sup>19</sup> Abschnitt 10.2 des Vorlagebeschlusses.

<sup>20</sup> Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. 2009, L 140, S. 16).

47. Konkret enthalte der Runderlass, wie die belgische Regierung ausführt, die Leitlinien, die die regionale Behörde bei der Ermessensausübung in Einzelfällen wie der Erteilung von Genehmigungen für die Errichtung von Windkraftanlagen befolgen wolle.

48. Ich möchte betonen, dass ich vorbehaltlich der Beurteilung durch das vorlegende Gericht der Ansicht bin, dass der Runderlass, wenn sein Inhalt für die flämische Regionalverwaltung, die ihn als Regel für ihr künftiges Handeln angenommen hat, bindend ist<sup>21</sup>, unter den Begriff des Plans bzw. Programms im Sinne der SUP-Richtlinie fallen könnte. Dies wäre nicht der Fall, wenn es sich bei ihm um einen auch intern rechtlich unverbindlichen Text handeln würde.

## 2. Pläne und Programme, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen

### a) Allgemeine Erwägungen

49. Nach Art. 2 Buchst. a zweiter Gedankenstrich der SUP-Richtlinie sind Pläne und Programme, die von einer Behörde eines Mitgliedstaats angenommen werden und in ihren Anwendungsbereich fallen, solche, die „aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“.

50. Seit dem Urteil *Inter-Environnement Bruxelles u. a.* sind im Sinne und zur Anwendung der SUP-Richtlinie als Pläne und Programme, die „erstellt werden müssen“, jene anzusehen, deren Erlass in nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt ist, die die insoweit zuständigen Behörden und das Ausarbeitungsverfahren festlegen<sup>22</sup>.

51. Damit nahm der Gerichtshof eine *großzügige* Auslegung der SUP-Richtlinie vor, nach der sie für in nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelte Pläne und Programme unabhängig davon gilt, ob ihre Annahme *obligatorisch* oder *fakultativ* ist.

52. In der Rechtssache *Inter-Environnement Bruxelles u. a.* schlug Generalanwältin Kokott eine engere Auslegung vor: Danach bedürften einer SUP nur die Pläne und Programme, deren Annahme *obligatorisch* sei, da das nationale Recht sie vorschreibe<sup>23</sup>.

53. Das vorlegende Gericht legt dem Gerichtshof nahe, seine Rechtsprechung zu ändern und sie dieser engeren Auslegung anzugleichen. Die britische Regierung unterstützt diesen Vorschlag, den seinerzeit im Urteil *HS2 Action Alliance*<sup>24</sup> auch der Supreme Court (Oberster Gerichtshof, Vereinigtes Königreich) vertrat. Die belgische Regierung tat dies ebenfalls – hilfswise – in ihren schriftlichen Erklärungen, rückte aber in der mündlichen Verhandlung wieder davon ab. A u. a., die Kommission und die niederländische Regierung widersprechen dem Vorschlag und bekräftigen, dass sie diese Rechtsprechung unterstützen: Sie alle und letztendlich auch die belgische Regierung sprechen sich nicht für eine Änderung der Rechtsprechung in dem Sinne, wie sie das vorlegende Gericht vorschlägt, aus.

21 Vgl. entsprechend Urteil vom 8. März 2016, *Kommission/Griechenland (C-431/14 P)*, EU:C:2016:145, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung), in dem es heißt, dass „die Kommission dadurch, dass sie Verhaltensnormen erlässt und durch ihre Veröffentlichung ankündigt, dass sie diese von nun an auf die von ihnen erfassten Fälle anwenden werde, die Ausübung ihres Ermessens selbst beschränkt und grundsätzlich nicht von diesen Normen abweichen kann, ohne dass dies gegebenenfalls wegen eines Verstoßes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie die der Gleichbehandlung oder des Vertrauensschutzes geahndet würde“.

22 Urteile *Inter-Environnement Bruxelles u. a.*, Rn. 31, vom 7. Juni 2018, *Thybaut u. a. (C-160/17)*, EU:C:2018:401, Rn. 43, im Folgenden: Urteil *Thybaut u. a.*), und vom 12. Juni 2019, *CFE (C-43/18)*, EU:C:2019:483, Rn. 54, im Folgenden: Urteil *CFE*).

23 Schlussanträge von Generalanwältin Kokott vom 17. November 2011, *Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10)*, EU:C:2011:755, Nrn. 18 und 19). In ihren Schlussanträgen vom 25. Januar 2018, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL u. a. (C-671/16)*, EU:C:2018:39, Nrn. 41 und 42), wiederholte Generalanwältin Kokott ihre These und führte aus, der Gerichtshof habe den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie weiter ausgedehnt, als der Gesetzgeber beabsichtigt habe und die Mitgliedstaaten vorhersehen konnten.

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

54. Sollte der Gerichtshof von seiner Auslegung der Wendung „die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften *erstellt werden müssen*“ abrücken oder sie vielmehr bekräftigen?

55. Ich selbst muss einräumen, dass in der Debatte über diesen Punkt für die eine wie die andere These gewichtige Gründe sprechen<sup>25</sup>. Wenn ich dem Gerichtshof letztendlich vorschlage, seine Rechtsprechung zu bestätigen, tue ich dies, weil – wie sich in der mündlichen Verhandlung zeigte – kein *neues* Argument vorgebracht worden ist, das für ihre Änderung spricht.

56. Das Fehlen *neuer* Argumente geht einher mit der Wiederholung der bereits von Generalanwältin Kokott dargelegten Argumente durch das vorlegende Gericht und diejenigen, die sich für diesen Standpunkt aussprechen, die der Gerichtshof in seit 2012 ständiger Rechtsprechung ablehnt<sup>26</sup>.

57. Unter diesen Bedingungen kann ich keine hinreichende Grundlage für einen anderen Lösungsvorschlag erkennen. Unter vergleichbaren Umständen habe ich ausgeführt<sup>27</sup>, dass ich es in einem derartigen Kontext für umsichtiger halte, sich für die Beständigkeit der Rechtsprechung zu entscheiden, also dem Fortbestand des Kriteriums *stare decisis* Vorrang zu geben, weil es den Erfordernissen der Rechtssicherheit eher entspricht.

58. Der Schlüssel des Problems liegt in der gewählten Auslegungsweise der SUP-Richtlinie:

- Gibt man einer wörtlichen und historischen Auslegung von Art. 2 Buchst. a Unterabs. 2 der Richtlinie den Vorzug, lässt sich vertreten, dass ausschließlich Pläne und Programme, deren Annahme gesetzlich vorgeschrieben ist, einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen.
- Gibt man hingegen ihrer systematischen und teleologischen Auslegung den Vorzug, fallen auch Pläne und Programme, deren Annahme zwar freiwillig ist, die aber in einem Gesetz oder einer Rechtsverordnung vorgesehen sind, unter den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie und bedürfen, wenn sie erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, einer SUP.

59. Um nicht Gefahr zu laufen, die Inhalte einer Diskussion zu wiederholen, die wenig Neues beiträgt, beschränke ich mich darauf, die Grundlagen der Auslegung hervorzuheben, die für die bis jetzt vom Gerichtshof vertretene Auslegung sprechen.

60. Eine wörtliche Auslegung von Art. 2 Buchst. a Unterabs. 2 scheint nicht zu einem abschließenden Ergebnis zu führen. Der Ausdruck „erstellt werden müssen“ kann bedeuten, dass Programme und Pläne „angefordert“, „verlangt“ oder „vorgeschrieben“ sein müssen, ist aber mehrdeutig im Hinblick darauf, ob er ausschließlich Pläne und Programme erfasst, deren Annahme für die nationalen Behörden verpflichtend ist<sup>28</sup>. Der Grundsatz *in claris non fit interpretatio* ist hier nicht anwendbar.

25 Vgl. im Schrifttum auch die Untersuchung von Ricketts, S., und Munn, J., „The Meaning of ‚Required by Legislative, Regulatory or Administrative Provisions‘“, in Jones, G., Scotford, E. (Hrsg.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success?*, Hart Publishing, Oxford, 2017, S. 63 bis 79.

26 Zu den streitigen Standpunkten in der Rechtssache Inter-Environnement Bruxelles u. a. wurde im Schrifttum ausgeführt, dass „for AG Kokott, the focus was upon the Directive as a legal instrument negotiated by the Member States. By contrast, the Court focused on the Directive as an effective legal device that operates according its own legal integrity“ (Fisher, E., „Blazing Upstream? Strategic Environmental Assessment as ‚Hot‘ Law“, Jones, G., und Scotford, E. (Hrsg.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success?*, Hart Publishing, Oxford, 2017, S. 174.

27 So erst kürzlich in den Schlussanträgen in den Rechtssachen La Quadrature du net u. a. (C-511/18 und C-512/18, EU:C:2020:6, Nr. 123).

28 Die Vokabeln „*exigé*“ im Französischen und „*exigido*“ im Portugiesischen sind genauso mehrdeutig wie die spanische. Die der englischen („required“), rumänischen („impuse“) oder deutschen Sprachfassung („erstellt werden müssen“) scheinen sich auf Pläne und Programme zu beziehen, deren Erlass vorgeschrieben ist. Das italienische Adjektiv „*previsti*“ hingegen spricht dafür, auch die Pläne und Programme einzubeziehen, deren Erlass nicht vorgeschrieben ist.

61. Da allen Sprachfassungen einer Unionshandlung der gleiche Wert beizumessen ist, um die einheitliche Auslegung des Unionsrechts zu wahren, muss, wenn sie voneinander abweichen, die betreffende Vorschrift anhand von Sinn und Zweck der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört<sup>29</sup>. Es sind daher das systematische und das teleologische Kriterium heranzuziehen, aber zuvor gehe ich auf die historische Auslegung von Art. 2 Buchst. a Unterabs. 2 der SUP-Richtlinie ein.

62. Betrachtet man die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift, so erschien die Wendung „die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“ weder im ursprünglichen Vorschlag der Kommission<sup>30</sup> noch in einer späteren, geänderten Fassung<sup>31</sup>. Sie wurde vom Rat mit dem Gemeinsamen Standpunkt vom 30. März 2002 hinzugefügt und vom Europäischen Parlament nicht geändert<sup>32</sup>.

63. Die vom Rat hinzugefügte Ergänzung legt den Schluss nahe, dass er bestimmte Pläne und Programme der SUP unterziehen wollte, nicht aber, dass er die ausdrückliche Absicht hatte, sie ausschließlich auf Pläne und Programme zu beschränken, deren Annahme vorgeschrieben ist. Diejenigen, deren Annahme freisteht, können, wenn sie in Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorgesehen sind, Umweltauswirkungen haben, die genauso schwerwiegend oder sogar noch schwerwiegender sind als solche, deren Annahme vorgeschrieben ist. Die Annahme, der Wille des Rates habe darin bestanden, sie von der SUP auszunehmen, nur weil einige Staaten den Einwand erhoben hätten, dass diese Prüfung die nationalen Behörden von ihrer Annahme abhalten könne, ist gewagt<sup>33</sup>.

64. Da weder die wörtliche noch die historische Auslegung zu einem abschließenden Ergebnis führen, ist auf die systematische und die teleologische Auslegung zurückzugreifen.

65. In systematischer Hinsicht findet die SUP-Richtlinie nur auf „bestimmte“ Pläne und Programme mit erheblichen Umweltauswirkungen Anwendung, nicht aber auf alle. Unter den in Art. 3 Abs. 8 und 9 geregelten Ausnahmen sind solche, deren Annahme freisteht und die in nationalen Vorschriften vorgesehen sind, nicht genannt, sondern

- Pläne und Programme, die ausschließlich Zielen der Landesverteidigung oder des Katastrophenschutzes dienen,
- Finanz- oder Haushaltspläne und -programme und
- aus den Konjunkturfonds der Union kofinanzierte Pläne und Programme.

66. Eine weite Auslegung des Ausdrucks „erstellt werden müssen“ erleichtert es, Pläne und Programme, deren Annahme und Ausarbeitung nach nationalem Recht sich kaum auf das Binom obligatorisch/fakultativ reduzieren lässt, weil sie viele Sachverhalte erfassen, die zwischen beiden Extremen liegen, in den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie einzubeziehen.

29 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 2. April 1998, EMU Tabac u. a. (C-296/95, EU:C:1998:152, Rn. 36), vom 20. November 2003, Kyocera (C-152/01, EU:C:2003:623, Rn. 32 und 33), und vom 20. Februar 2018, Belgien/Kommission (C-16/16 P, EU:C:2018:79, Rn. 48 und 49).

30 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, KOM(96) 511 endg. (ABl. 1997, C 129, S. 14).

31 KOM(1999) 73 endg. vom 22. Februar 1999 (ABl. 1999, C 83, S. 13).

32 Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 25/2000 vom 30. März 2000, vom Rat festgelegt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. 2000, C 137, S. 11). In ihm wird ausgeführt, dass „[d]ie Definition für ‚Pläne und Programme‘ ... geändert [wurde], indem klargestellt wurde, dass nur Pläne und Programme gemeint sind, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten verlangt und von einer Behörde vorbereitet und/oder verabschiedet oder für ein Gesetzgebungsverfahren vorbereitet werden, und dass bei diesen ein Bezug zu den verschiedenen Verfahren bzw. Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten bestehen muss“.

33 Die Gegenansicht wurde von Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen vom 17. November 2011, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10, EU:C:2011:755, Nrn. 15 bis 21), vertreten.

67. Die heterogene Praxis der Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung dieser Pläne und Programme<sup>34</sup> macht es ratsam, den Ausdruck „erstellt werden müssen“ weit auszulegen. Dieses Argument ist umso stichhaltiger, wenn man feststellt, dass die Änderungen der Pläne und Programme, die genauso behandelt werden müssen wie ihre Annahme und ihre Ausarbeitung, eine Umweltprüfung erforderlich machen, sofern sie die in der Richtlinie aufgestellten Kriterien erfüllen<sup>35</sup>.

68. Üblicherweise entscheiden die Behörden der Mitgliedstaaten diese Änderungen, ohne hierzu *gesetzlich verpflichtet* zu sein. Eine enge Auslegung des Ausdrucks „erstellt werden müssen“ würde sie *de facto* auch dann von der SUP-Richtlinie ausschließen, wenn sie erhebliche Umweltauswirkungen hätten.

69. Eine teleologische Auslegung von Art. 2 Buchst. a Unterabs. 2 der SUP-Richtlinie spricht ebenfalls für eine weite Auslegung des Ausdrucks „erstellt werden müssen“, die es ermöglicht, von den nationalen Behörden freiwillig angenommene Pläne und Programme einzubeziehen.

70. In Anbetracht des Ziels der SUP-Richtlinie (ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen) sind die Bestimmungen, die ihren Geltungsbereich abgrenzen, und insbesondere jene, die die Definitionen der von ihr erfassten Rechtsakte aufführen, weit auszulegen<sup>36</sup>.

71. Eine *umweltfreundliche* Auslegung der SUP-Richtlinie findet zudem eine Stütze im Primärrecht:

- Gemäß Art. 191 Abs. 2 AEUV (der Art. 174 Abs. 2 EG ersetzt) zielt die Umweltpolitik der Union unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf „ein hohes Schutzniveau“ ab.
- In Art. 3 Abs. 3 EUV heißt es, dass die Union insbesondere auf „ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“ hinwirkt<sup>37</sup>.

72. Das Ziel der SUP-Richtlinie (das, wie gesagt, in einem *hohen* Umweltschutzniveau besteht) könnte bei einer Auslegung des Ausdrucks „erstellt werden müssen“ in dem Sinne, dass er in nationalen Regelungen vorgesehene Pläne und Programme, deren Annahme jedoch freisteht, von der SUP ausschließt, verfehlt werden. Diese Auslegung würde zumindest teilweise die praktische Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigen<sup>38</sup> und ihrem Ziel widersprechen, ein Verfahren zur Kontrolle von Maßnahmen normativer Art, die potenziell erhebliche Umweltauswirkungen haben, vorzusehen.

34 In der SUP-Richtlinie sind die Begriffe „Pläne“ und „Programme“, die gleich behandelt werden, nicht definiert. Bei einer, wenn auch wegen der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten wenig genauen, Einordnung kann der *Leitfaden für die Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme*, 2006, [https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923\\_sea\\_guidance\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_de.pdf), hilfreich sein, wonach „[i]n einigen Mitgliedstaaten ... Dokumente, in denen festgelegt wird, wie eine Regelung oder Maßnahme durchgeführt oder umgesetzt werden soll, als *Plan* bezeichnet [werden]. Darunter können zum Beispiel Flächennutzungspläne fallen, in denen dargelegt wird, wie ein Gebiet erschlossen werden soll, in denen Regeln oder Leitlinien über die Art der Entwicklung festgelegt werden, die für bestimmte Gebiete geeignet oder zulässig ist, oder in denen Kriterien vorgegeben werden, die bei der Neugestaltung berücksichtigt werden sollten. Abfallbewirtschaftungspläne, Wasserbewirtschaftungspläne usw. ... In anderen Mitgliedstaaten ist es üblich, den Plan, der eine Reihe von Projekten in einem bestimmten Gebiet umfasst, als *Programm* zu bezeichnen. Eine Maßnahme zur Sanierung eines Stadtgebiets, die mehrere einzelne Bauprojekte umfasst, kann zum Beispiel als Programm bezeichnet werden“.

35 Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass der Begriff „Pläne und Programme“ nicht nur ihre Ausarbeitung, sondern auch ihre Änderung einschließt und die Umweltprüfung von Vorgaben sicherstellen soll, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (Urteile vom 8. Mai 2019, *Verdi Ambiente e Società [VAS] – Aps Onlus u. a.*, C-305/18, EU:C:2019:384, Rn. 52, und CFE, Rn. 71).

36 Urteile *Inter-Environnement Bruxelles u. a.*, Rn. 37, *Thybaut u. a.*, Rn. 38 bis 40, CFE, Rn. 36 und 37, und vom 12. Juni 2019, *Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, Rn. 23 und 24)*.

37 Urteil vom 21. Dezember 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, Rn. 41 und 42)*.

38 Urteil vom 22. September 2011, *Valčiukienė u. a. (C-295/10, EU:C:2011:608, Rn. 42)*.

73. Ich glaube nicht, dass die Sichtweise, die der Gerichtshof bis jetzt aufrechterhalten hat, diese Absicht des Gesetzgebers zunichtemacht oder ihr zuwiderläuft. Die Möglichkeit, die SUP-Richtlinie auch auf Pläne und Programme anzuwenden, die im nationalen Recht vorgesehen sind, deren Annahme aber freigestellt ist, bedeutet nicht, dass diese Pläne *immer* einer solchen Prüfung unterzogen werden müssen: Sie müssen darüber hinaus die Voraussetzungen des Art. 3 der SUP-Richtlinie erfüllen.

74. Insbesondere hervorzuheben ist die Anforderung, dass diese Pläne und Programme den *Regelungsrahmen* für die spätere Genehmigung von Projekten, die sich erheblich auf die Umwelt auswirken, setzen müssen. Meiner Meinung nach ist dies das Schlüsselement, um den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie ohne übermäßigen Eingriff in die Gesetzgebungstätigkeit der Mitgliedstaaten angemessen eingrenzen zu können.

75. Für eine vernünftige, effektive und homogene Anwendung der SUP-Richtlinie sollte der Gerichtshof meines Erachtens eher seine Rechtsprechung zu den Konturen dieses *Regelungsrahmens* als zu der Wendung „die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“ präzisieren.

*b) Anwendung dieser Kriterien auf den vorliegenden Fall*

76. Das vorliegende Gericht möchte wissen, ob Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und der Runderlass als Pläne oder Programme betrachtet werden können, die „aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“.

77. Zu Abschnitt 5.20.6 VLAREM II führt das vorliegende Gericht aus, sein Erlass sei in Art. 20 des Dekrets über die Umweltgenehmigung sowie Art. 5.1.1 des Dekrets vom 5. April 1995 vorgesehen gewesen. Er sei zwar gesetzlich vorgesehen, aber den flämischen Regionalbehörden nicht vorgeschrieben, und sie hätten ihn auch nicht erlassen können.

78. Nach der Auslegung durch den Gerichtshof, die ich weiter oben zusammengefasst habe und die meines Erachtens aufrechterhalten werden sollte, ist davon auszugehen, dass Abschnitt 5.20.6 VLAREM II einen Plan oder ein Programm enthält, der bzw. das im Sinne von Art. 2 Buchst. a Unterabs. 2 der SUP-Richtlinie aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften *erstellt werden muss*.

79. Zum Runderlass führt die Kommission aus, dass er nicht unter jene Kategorie falle, denn seine Erstellung sei in den in der Region Flandern für die Errichtung von Windkraftwerken geltenden Umweltschutzbestimmungen nicht ausdrücklich vorgesehen gewesen. Der Runderlass sei das Ergebnis einer gesetzlich nicht vorgesehenen freien politischen Entscheidung der regionalen flämischen Verwaltung<sup>39</sup>.

80. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu klären, ob der Runderlass wegen seines Inhalts der Durchführung und Vervollständigung von Abschnitt 5.20.6 VLAREM II dient und dadurch den Charakter einer mehr oder weniger verdeckten Verordnung erwirbt<sup>40</sup>. Wenn der Runderlass nach belgischem Recht das Tätigkeitsfeld der Verwaltung selbst einschränkt und Verhaltensregeln aufstellt, die auch von Privatpersonen zu beachten sind, könnte man die Ansicht vertreten, dass er im Dekret über die Umweltgenehmigung von 1985 und dem Dekret vom 5. April 1995 *vorgesehen* war.

<sup>39</sup> Logischerweise ist die Möglichkeit der Annahme von Verwaltungsunterlagen im belgischen Verwaltungsverfahrensrecht allgemein anerkannt. Siehe unten, Fn. 56.

<sup>40</sup> Das vorliegende Gericht geht so weit, sie als „Pseudo-Rechtsvorschrift“ zu bezeichnen.

*3. Plan oder Programm für eine Tätigkeit oder einen Wirtschaftssektor, die bzw. der unter die SUP-Richtlinie fällt*

81. Gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie wird vorbehaltlich des Abs. 3 dieses Artikels eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorgenommen, die u. a. „in den Bereichen ... Energie, ... Raumordnung oder Bodennutzung“ ausgearbeitet werden.

82. Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und der Runderlass betreffen den Energiesektor, konkret die Errichtung von Windparks. Die für Windkraftanlagen geltenden Geräuschpegelnormen haben Einfluss auf ihre Ansiedlung in besiedelten Gebieten und damit auch Auswirkungen auf die Raumordnung und die Bodennutzung.

83. Es besteht daher kein Zweifel, dass der Gegenstand dieses Regelwerks von der SUP-Richtlinie umfasst ist.

*4. Plan oder Programm mit der Natur eines Referenzrahmens für die Genehmigung von Projekten, die unter die UVP-Richtlinie fallen*

84. Abgesehen davon, dass sie einen der von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a erfassten Sektoren betreffen müssen, verlangt diese Vorschrift, damit sie einer SUP unterzogen werden,

- dass durch die Pläne oder Programme der Rahmen für die künftige Genehmigung der Ausführung der Projekte gesetzt wird und
- es sich um Projekte handelt, die in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie erfasst sind<sup>41</sup>.

85. Was die zweite Voraussetzung anbelangt, beziehen sich Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und der Runderlass auf eine Art von Anlagen, die in Anhang II Nr. 3 Buchst. i der UVP-Richtlinie unter der Überschrift „Anlagen zur Nutzung von Windenergie zur Stromerzeugung (Windfarmen)“ ausdrücklich erfasst ist<sup>42</sup>.

86. Bezüglich der ersten Voraussetzung verlangt Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie als unerlässliche Voraussetzung für die Durchführung einer SUP, dass durch die Pläne oder Programme ein Referenzrahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird.

87. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass sich der Begriff „Pläne und Programme“ auf jeden Rechtsakt bezieht, der dadurch, dass er Regeln und Verfahren festlegt, eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben<sup>43</sup>.

41 Die Bedeutung dieser Voraussetzung wird auch daran erkennbar, dass Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie bestimmt, dass „die Mitgliedstaaten darüber [befinden], 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“. Der Vollständigkeit halber ist hinzuzufügen, dass mindestens eine weitere Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung bei Plänen und Programmen besteht, die nicht von einem Rahmen für die Genehmigung von Projekten abhängt. Es handelt sich um die des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie, nach dem eine Prüfung bei Plänen und Programmen vorgenommen wird, die der spezifischen Prüfung auf Verträglichkeit 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 erfasst.

42 Dies war auch der Standpunkt des Gerichtshofs im Urteil D'Oultremont, Rn. 42 bis 44.

43 Urteile vom 11. September 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias u. a. (C-43/10, EU:C:2012:560, Rn. 95), D'Oultremont, Rn. 49, vom 8. Mai 2019, Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus u. a. (C-305/18, EU:C:2019:384, Rn. 50), und CFE, Rn. 61.

88. Mithin gilt ein Rechtsakt als *Rahmen* für die künftige Genehmigung der Durchführung von Projekten und damit als Plan oder Programm, der bzw. das einer SUP unterliegt, wenn er eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten (Regeln und Verfahren) für die Durchführung von Projekten beinhaltet, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben<sup>44</sup>.

89. Diese Auslegung soll in einer Abfolge an Rechtsvorschriften „die Umweltprüfung von Vorgaben sicherstellen, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben“<sup>45</sup>. Im Umkehrschluss verhindert sie, dass vereinzelt festgelegte Kriterien und Modalitäten eine SUP erforderlich machen.

90. Daher ist der Begriff „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten“ (Referenzrahmen) qualitativ und nicht quantitativ zu verstehen. Es reicht, wenn die *Gesamtheit* signifikant – nicht erschöpfend – ist, damit die Pläne oder Programme, die sie aufstellen, einer SUP bedürfen. Dadurch werden auch mögliche Strategien zur Umgehung der in der SUP-Richtlinie genannten Verpflichtungen, die die Maßnahmen zerstückeln könnten und so die praktische Wirksamkeit der Richtlinie verringern, vermieden<sup>46</sup>.

91. Diese Rechtsprechung ist unter Berücksichtigung der nachfolgend dargelegten Kriterien auf die streitige flämische Regelung (Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und den Runderlass, sofern er Rechtswirkungen entfaltet) anzuwenden.

92. Erstens und vor allem hat der Gerichtshof festgestellt, dass eine Regelung (in jenem Fall die wallonische) über die Errichtung von Windparks, die der hier zu prüfenden flämischen Regelung teilweise ähnelt, ein Rahmen für die Annahme von Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt war. Er hat dies im Urteil D’Oultremont ohne Umschweife festgestellt<sup>47</sup>.

93. Zwar gibt es zwischen beiden einige Unterschiede, aber die im vorliegenden Fall streitige flämische Regelung enthält detaillierte Vorgaben, die denen ähneln, die der wallonische Erlass zu verschiedenen sensiblen Fragen (Geräuschpegel, Schattenwurf, Sicherheit und Art der Windkraftanlagen) regelte.

94. Grundsätzlich kann kein Projekt zur Errichtung eines Windparks in Flandern genehmigt werden, wenn nicht die in der genannten Regelung niedergelegten Bedingungen erfüllt sind. Die zur Verfügung stehenden Informationen deuten deshalb darauf hin, dass es sich um einen nicht erschöpfenden, wohl aber signifikanten Referenzrahmen für die Genehmigung von Windparkprojekten, die unbestreitbar Umweltauswirkungen haben, handelt.

95. Auch die belgische Regierung räumt implizit ein, dass Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und der Runderlass einen signifikanten Referenzrahmen für die Genehmigung von Windparkprojekten bilden, wenn sie zu einer möglichen zeitlichen Begrenzung der Wirkungen des Urteils ausführt, dass die Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit zur Folge hätte, dass es für Windkraftanlagen keine rechtlich wirksamen Umweltbedingungen mehr gäbe<sup>48</sup>.

44 Den weiten Charakter dieser Auslegung betont Gonthier, E., „La Cour de justice de l’Union européenne définit la notion de ‚plan et programme‘“, *Aménagement-Environnement*, 2017, Nr. 3, S. 184 und 185.

45 Urteil vom 7. Juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-671/16, EU:C:2018:403, Rn. 54).

46 Urteile D’Oultremont, Rn. 48, Thybaut u. a., Rn. 55, Inter-Environnement Bruxelles u. a., Rn. 55, sowie Schlussanträge von Generalanwältin Kokott vom 17. November 2011 in letztgenannter Rechtssache (EU:C:2011:755, Nrn. 25 und 26).

47 Urteil D’Oultremont, Rn. 50: „... der Erlass vom 13. Februar 2014 [bezieht sich] insbesondere auf die technischen Normen, die Betriebsmodalitäten (insbesondere die stroboskopischen Schatten), die Unfall- und Brandverhütung (u. a. Abschaltung des Windrads), die Geräuschpegelnormen, die Wiederinstandsetzung und die Leistung einer Sicherheit für Windkraftanlagen. Solche Normen haben ein hinreichend signifikantes Gewicht und Ausmaß, um die in dem betreffenden Bereich geltenden Voraussetzungen zu regeln, und die mit diesen Normen getroffenen Entscheidungen insbesondere umweltpolitischer Art sollen dazu beitragen, die Voraussetzungen festzulegen, unter denen die konkreten Vorhaben der Errichtung und des Betriebs von Windkraftstandorten künftig genehmigt werden können“.

48 Schriftliche Erklärungen, Nr. 97.



96. Die Kommission macht geltend, dass ausschließlich die Bestimmungen in Abschnitt 5.20.6 VLAREM II über den Geräuschpegel von Windkraftanlagen für die Genehmigung von Windparkprojekten relevant seien, da sie deren Standort in Bezug auf Wohngebäude und Wohngebiete unmittelbar festlegten. Dies sei bei den Bestimmungen über den Schattenwurf und die Sicherheit der Windkraftanlagen, die während des Betriebs der jeweiligen Windparks relevant seien, nicht der Fall: Deren Auswirkungen seien anhand der UVP-Richtlinie und nicht der SUP-Richtlinie zu prüfen.

97. Ich teile diesen Standpunkt nicht, da er auf einer isolierten Prüfung der Bestimmungen des Plans bzw. Programms und nicht ihrer Gesamtbetrachtung beruht. Zudem sind die Anforderungen hinsichtlich des Schattenwurfs und der Sicherheit der Windkraftanlagen unabhängig davon, dass sie später beim Betrieb des Windparks relevant sind, auch bei ihrer Errichtung zu berücksichtigen (wie im Übrigen auch die Geräuschpegelnormen).

98. Zweitens ist der Gerichtshof der Ansicht, dass der Begriff „Pläne und Programme“ Rechtsakte umfassen kann, die im Gesetzgebungs- oder Verordnungsweg erlassen wurden.

99. Der Gerichtshof hat sich dagegen ausgesprochen, legislative Maßnahmen vom Begriffspaar „Pläne und Programme“ auszunehmen, da diese Maßnahmen ausdrücklich Teil der Definition des Art. 2 Buchst. a erster Spiegelstrich der SUP-Richtlinie sind<sup>49</sup>. Er hat auch eine Analogie zu den Kategorien des Übereinkommens von Aarhus<sup>50</sup> und des Protokolls von Kiew<sup>51</sup> abgelehnt, da die Richtlinie sich von beiden völkerrechtlichen Übereinkommen unterscheidet, da sie „gerade keine besonderen Bestimmungen über Politiken oder allgemeine Regelungen enthält, die eine Abgrenzung gegenüber ‚Plänen und Programmen‘ erfordern“<sup>52</sup>.

100. Die belgische Regierung ist der Ansicht, bei Abschnitt 5.20.6 VLAREM II handele es sich um eine allgemeine Regelung, die keine programmatische oder planerische Dimension aufweise und mit der der bestehende Rahmen für die Errichtung von Windparks nicht geändert werden solle. Der besagte Abschnitt falle nicht unter den Begriff des Plans oder des Programms und bedürfe daher keiner SUP<sup>53</sup>.

101. In Wirklichkeit würde diese Argumentation zu einer erneuten Auslegung der SUP-Richtlinie im Licht des Übereinkommens von Aarhus und des Protokolls von Kiew führen, nach denen Gesetzes- und Verordnungsvorschriften von einer Umweltverträglichkeitsprüfung befreit sind.

102. Ich habe bereits ausgeführt, dass der Gerichtshof diese Auslegung im Urteil D’Oultremont verworfen hat. Daher ist bei internen Vorschriften mit Verordnungscharakter (wie hier) eine SUP durchzuführen, wenn sie einen signifikanten Referenzrahmen für die Durchführung von Windparkprojekten setzen. Wie ich bereits ausgeführt habe, war dies bei den Regelungen, die im Urteil D’Oultremont geprüft wurden und deren Vorschriften, wie gesagt, den hier streitigen teilweise entsprechen, der Fall.

49 Urteile vom 17. Juni 2010, *Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:355, Rn. 41), und *D’Oultremont*, Rn. 52.

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

51 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 mit Beschluss 2008/871/EG des Rates vom 20. Oktober 2008 (ABl. 2008, L 308, S. 33).

52 Urteil D’Oultremont, Rn. 53. Siehe auch Schlussanträge von Generalanwältin Kokott vom 25. Januar 2018, *Inter-Environnement Bruxelles u. a.* (C-671/16, EU:C:2018:39, Nrn. 32 bis 37).

53 Die belgische Regierung führt zur Stützung ihres Vorbringens ein Urteil des belgischen Verfassungsgerichts an (Urteil Nr. 33/2019 vom 28. Februar 2019, rôle 6662, S. 43 ff., abrufbar unter <https://www.const-court.be/public/f/2019/2019-033f.pdf>), sowie zwei Urteile des Raad van State (Staatsrat, Abteilung für Verwaltungsstreitsachen, Niederlande, Nrn. 201709167/1/R3 und 201807375/1/R3, vom 3. April 2019 [ECLI:NL:RVS:2019:1064]).

103. Drittens verlangt die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht, dass die Pläne und Programme „die Raumordnung eines ganz bestimmten Gebiets zum Gegenstand haben müssen“, sondern dass sie „in einem weiteren Sinne auf die Raumordnung von Gebieten oder Zonen im Allgemeinen abzielen“<sup>54</sup>.

104. Abschnitt 5.20.6 VLAREM II betrifft ebenso wie die wallonische Regelung in der Rechtssache D’Oultremont das gesamte Gebiet einer Region (Flandern). Die in ihm festgelegten Lärmgrenzwerte weisen einen engen Bezug zu diesem Gebiet auf, da sie je nach den verschiedenen Nutzungsarten der jeweiligen geografischen Zonen festgelegt werden. Aus seiner Anwendung ergeben sich die Orte, an denen Windkraftanlagen errichtet werden können, wie es bei den Gemeinden Aalter und Nevele der Fall ist.

105. Schließlich hat der Gerichtshof festgestellt, dass vermieden werden sollte, dass derselbe Plan oder dasselbe Programm verschiedenen SUP unterzogen werden müssen. Daher sind, sofern zuvor ihre Auswirkungen geprüft wurden, von der SUP-Regelung Pläne und Programme ausgeschlossen, die sich in eine Hierarchie von Rechtsakten einfügen, die selbst Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung waren und bei denen davon ausgegangen werden darf, dass die Interessen, die die SUP-Richtlinie schützen soll, hinreichend berücksichtigt worden sind<sup>55</sup>.

106. Nach dieser Rechtsprechung müssten Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und der Runderlass, wenn sie Teil einer Abfolge an Rechtsvorschriften sind, deren Erlass bereits Gegenstand einer SUP war, nicht unbedingt einer weiteren spezifischen Prüfung unterzogen werden.

107. In den Verfahrensakten finden sich keine Angaben, die es erlauben, diesen Umstand festzustellen. Grundlage für Abschnitt 5.20.6 VLAREM II ist das Dekret über die Umweltweltgenehmigung, aber die in ihm aufgestellten Voraussetzungen für die Errichtung von Windparks stimmen nicht einmal mit denen der Grundnorm überein. Abschnitt 5.20.6 VLAREM II ist, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, für die Zwecke der SUP-Richtlinie ein *neuer* Plan bzw. ein *neues* Programm.

108. Wie ich bereits erwähnt habe, ist es Sache des vorlegenden Gerichts, festzustellen, ob der Runderlass angesichts seines Inhalts als verdeckte Verwaltungsvorschrift Abschnitt 5.20.6 VLAREM II weiterentwickelt und ergänzt<sup>56</sup>. Träfe dies zu, müsste er ebenfalls der SUP-Richtlinie unterworfen werden, denn auf den ersten Blick erhält er den Geräuschpegel betreffende Umweltqualitätsnormen, die weniger streng sind als in Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und die Errichtung von Windkraftwerken an Orten, an denen sie nach letztgenannter Norm nicht zulässig sind, gestatten.

109. Der Runderlass gibt den flämischen Verwaltungsbehörden offenbar die Möglichkeit, Ausnahmen von den geltenden Bestimmungen des VLAREM II bezüglich der Errichtung von Windkraftanlagen einfacher zu bewilligen. Dies würde bestätigen, dass er nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs unter Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie fallen könnte<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Urteil D’Oultremont, Rn. 45 und 46.

<sup>55</sup> Urteile vom 10. September 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, Rn. 55), Inter-Environnement Bruxelles u. a., Rn. 42, und CFE, Rn. 73.

<sup>56</sup> Ich bin nicht in der Lage, zur Natur und den Rechtsfolgen der Runderlasse im belgischen Recht Stellung zu nehmen. Zu dieser Frage sind die Entscheidungen des Raad van State (Staatsrat, Belgien) heranzuziehen.

<sup>57</sup> In Bezug auf ein städtisches Flurbereinigungsgebiet für das Zentrum der im Gemeindegebiet Orp-Jauche (Belgien) gelegenen Ortschaft Orp-le-Petit, mit dem der Sektorenplan, der kommunale Raumordnungsplan und die kommunale Städtebauordnung geändert wurden (die wiederum Pläne und Programme der SUP-Richtlinie sind), hat der Gerichtshof entschieden, dass es genauso einzustufen und denselben rechtlichen Regelungen zu unterwerfen ist, und ausgeführt, „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“ (Urteil Thybaut u. a., Rn. 57 und 58).

110. Zusammenfassend fällt ein Regelwerk wie das hier streitige, dessen Bestimmungen den Rahmen für den Zugang zu Genehmigungen für Windparks in Bezug auf den Schattenwurf, die Sicherheit und den Geräuschpegel setzen, unter den Begriff der „Pläne und Programme“ des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie und kann erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. In demselben Umfang bedarf es der Durchführung einer SUP gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie.

#### *D. Achte und neunte Vorlagefrage*

111. Das vorliegende Gericht bittet um Klarstellung, welche Auswirkungen das Urteil des Gerichtshofs auf die Pläne und Programme (und die auf ihrer Grundlage erlassenen Individualentscheidungen) hätte, wenn Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und der Runderlass einer SUP hätten unterzogen werden müssen. Konkret möchte es wissen, ob die Wirkungen einer eventuellen Nichtigkeitsklärung begrenzt werden können, um die Wirkungen dieser Bestimmungen zum Schutz der Umwelt und der Sicherstellung der Stromversorgung vorläufig aufrechtzuerhalten.

112. Darüber hinaus fragt es, ob diese zeitliche Begrenzung nicht nur bei (direkten) Nichtigkeitsklagen gegen ohne SUP angenommene Pläne und Programme möglich ist, sondern auch bei (indirekten) Klagen, mit denen die geltend gemachte Nichtigkeit der Pläne und Programme der Grund – oder einer der Gründe – für die Anfechtung von Individualentscheidungen zur Genehmigung von Projekten ist, bei denen sie angewendet werden.

113. Das vorliegende Gericht führt im Zusammenhang mit dieser letzten Frage aus, für die Nichtigkeitsklärung von Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und des Runderlasses nach belgischem Recht nicht zuständig zu sein<sup>58</sup>. Es könne nur über Nichtigkeitsklagen gegen eine Individualentscheidung zur Genehmigung von Windkraftanlagen entscheiden<sup>59</sup>, in deren Rahmen die mögliche Nichtigkeit von Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und des Runderlasses im Wege der Einrede der Rechtswidrigkeit geltend gemacht werde.

114. Der Gerichtshof hat entschieden, dass, da „die [SUP-]Richtlinie ... keine Bestimmungen hinsichtlich der Konsequenzen enthält, die aus einem Verstoß gegen die von ihr aufgestellten Verfahrensvorschriften zu ziehen wären, es Sache der Mitgliedstaaten ist, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten alle erforderlichen allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu treffen, damit sämtliche Pläne und Programme, die erhebliche Umweltauswirkungen im Sinne dieser Richtlinie haben können, vor ihrer Annahme Gegenstand einer Umweltprüfung gemäß den von der Richtlinie vorgesehenen Verfahrensmodalitäten und Kriterien sind“<sup>60</sup>.

115. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beheben, und diese Verpflichtung obliegt im Rahmen seiner Zuständigkeiten jedem Organ des betreffenden Mitgliedstaats.

116. Bezüglich der Verpflichtung, dem Unterbleiben der von der SUP-Richtlinie vorgeschriebenen Prüfung abzuwehren, ergibt sich aus dieser Rechtsprechung:

- Eine etwaige Aussetzung oder Aufhebung des mit einem solchen Fehler behafteten Rechtsakts obliegt auch den nationalen Gerichten, die mit Klagen gegen einen unter Verstoß gegen die SUP-Richtlinie erlassenen Rechtsakt des innerstaatlichen Rechts befasst werden.

<sup>58</sup> Siehe unten, Fn. 68.

<sup>59</sup> Die Genehmigung, die Electrabel für die Errichtung von fünf Windkraftanlagen in den Gemeinden Aalter und Nevele erteilt wurde.

<sup>60</sup> Urteile Inter-Environnement Wallonie, Rn. 42, Association France Nature Environnement, Rn. 29, Comune di Corridonia u. a., Rn. 34, und vom 12. November 2019, Kommission/Irland (Windfarm von Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, Rn. 75).

- Es ist Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, eine solche Verfahrensmodalität zu regeln, wobei diese Modalität nicht weniger günstig ausgestaltet sein darf als die entsprechender innerstaatlicher Klagen (Äquivalenzgrundsatz) und sie die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich oder übermäßig erschweren darf (Effektivitätsgrundsatz).
- Diese Gerichte müssen auf der Grundlage ihres nationalen Rechts Maßnahmen zur Aussetzung oder Aufhebung eines unter Verstoß gegen die Pflicht zur Durchführung der von der Richtlinie geforderten SUP erlassenen Plans oder Programms ergreifen<sup>61</sup>.

117. Aus dieser allgemeinen Verpflichtung ergibt sich, dass das nationale Gericht unter Verletzung der SUP-Richtlinie ohne SUP erlassene Pläne oder Programme aussetzen, aufheben oder unangewendet lassen muss, um den Vorrang des Unionsrechts durchzusetzen. Genehmigungen von Projekten, die auf sie gestützt sind, muss dieses Schicksal erst recht ereilen.

118. Der Gerichtshof hat aber auch entschieden, dass man „in Ausnahmefällen und aus zwingenden Erwägungen der Rechtssicherheit eine vorübergehende Aussetzung der Verdrängungswirkung herbeiführen kann, die eine Rechtsvorschrift der Union gegenüber ihr entgegenstehendem nationalem Recht ausübt“<sup>62</sup>.

119. Dieses Privileg behält sich der Gerichtshof ausschließlich vor, denn wären die nationalen Gerichte befugt, nationalen Bestimmungen Vorrang vor ihnen entgegenstehendem Unionsrecht einzuräumen, und sei es auch nur vorläufig, würde die einheitliche Anwendung des Unionsrechts gefährdet.

120. Der Gerichtshof lässt es also zu, dass ein nationales Gericht, wenn das innerstaatliche Recht es erlaubt, ausnahmsweise und aufgrund einer Einzelfallprüfung bestimmte Wirkungen der Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Bestimmung des nationalen Rechts, die unter Verstoß gegen die in der SUP-Richtlinie vorgesehenen Pflichten erlassen wurde, zeitlich begrenzen kann.

121. Damit es in Fällen wie dem vorliegenden von dieser Möglichkeit Gebrauch machen kann, muss die Begrenzung durch ein zwingendes Erfordernis im Zusammenhang mit dem Umweltschutz geboten sein und das vorlegende Gericht die besonderen Umstände der Rechtssache, mit der es befasst ist, berücksichtigen. Diese Ausnahmebefugnis kann nur ausgeübt werden, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind, die sich aus dem Urteil *Inter-Environnement Wallonie*<sup>63</sup> ergeben, auf die ich weiter unten eingehe<sup>64</sup>.

61 Urteile *Inter-Environnement Wallonie*, Rn. 43 bis 46, *Association France Nature Environnement*, Rn. 30 bis 32, *Comune di Corridonia u. a.*, Rn. 35, und vom 29. Juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie und Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622, Rn. 171 und 172).

62 Urteile vom 8. September 2010, *Winner Wetten* (C-409/06, EU:C:2010:503, Rn. 66 und 67, im Folgenden: Urteil *Winner Wetten*), und *Association France Nature Environnement*, Rn. 33.

63 Rn. 59 bis 63. Auf derselben Linie Urteil *Association France Nature Environnement*, Rn. 43.

64 In einem kürzlich veröffentlichten Aufsatz werden die Ähnlichkeiten und Unterschiede untersucht zwischen dem Urteil *Winner Wetten*, das ein zentralisiertes Verfahren unter der Kontrolle des Gerichtshofs zur Aussetzung der Anwendung der Verdrängungswirkung des Grundsatzes des Vorrangs gegenüber entgegenstehenden nationalen Vorschriften festlegt, und dem Urteil *Association France Nature Environnement*, durch das ein dezentralisiertes Verfahren für die Durchführung der Aussetzung eingeführt wird, das unter sehr engen Voraussetzungen den nationalen Gerichten zugewiesen wird. In diesem Aufsatz wird die Bedeutung dieser Rechtsprechung für die Vermeidung von Regelungslücken, die eine strenge Anwendung der Verdrängungswirkung des Grundsatzes des Vorrangs zur Folge haben könnte, hervorgehoben (Dogan, M, „Primacy and the remedy of disapplication“, *Common Market Law Review*, 2019, Nr. 4, S. 1490 bis 1505).

122. Zur UVP-Richtlinie hat der Gerichtshof außerdem entschieden<sup>65</sup>, dass, wenn für ein Projekt die nach dieser Richtlinie erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchgeführt wurde, die Mitgliedstaaten zwar die rechtswidrigen Folgen beheben müssen, das Unionsrecht aber nicht verbietet, dass während oder sogar nach der Durchführung des Projekts zu seiner Legalisierung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind<sup>66</sup>.

123. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass es der Gerichtshof ausnahmsweise zulässt, dass die nationalen Gerichte unter strengen Voraussetzungen die „Verdrängungswirkung“ des Vorrangs der SUP-Richtlinie vorübergehend aussetzen, um ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses wie die Umwelt oder die Versorgungssicherheit eines Landes zu schützen.

124. Diese Möglichkeit wurde bislang in Fällen bejaht, in denen bei nationalen Gerichten Nichtigkeitsklagen gegen Pläne und Programme erhoben wurden, die unter den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie fielen und deren Annahme keiner SUP unterzogen wurde<sup>67</sup>. Das vorliegende Gericht möchte wissen, ob diese Möglichkeit auf Klagen gegen Individualentscheidungen zur Genehmigung von Windkraftanlagen erstreckt werden kann, durch die diese Pläne und Programme umgesetzt werden<sup>68</sup>.

125. Die Parteien, die schriftliche Erklärungen eingereicht haben, vertreten zu dieser Frage unterschiedliche Auffassungen:

- Die Kommission ist der Ansicht, die Möglichkeit einer ausnahmsweisen Aufrechterhaltung der Wirkungen der mit der SUP-Richtlinie unvereinbaren Pläne und Programme sei nur im Rahmen einer direkten Nichtigkeitsklage gegen solche Pläne und Programme zulässig. Sie sieht keinen Grund für ihre Erstreckung auf individuelle Genehmigungsentscheidungen.
- Die belgische Regierung spricht sich für die entgegengesetzte These aus. Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung einer Rechtswidrigkeitseinrede (mit der der Plan oder das Programm selbst wegen eines Verstoßes gegen die SUP-Richtlinie mittelbar angefochten werden, um die Gültigkeit der Genehmigung eines einzelnen Projekts anzugreifen) mache die Anwendung dieser Rechtsprechung des Gerichtshofs ratsam<sup>69</sup>.

126. Abstrakt betrachtet halte ich die Argumente der belgischen Regierung für überzeugender. Schlussendlich soll mit den beiden Anfechtungsmodalitäten (direkte bzw. indirekte Klagen) dasselbe Ziel erreicht werden, nämlich die Bereinigung der Rechtsordnung von – soweit es hier von Bedeutung ist – unionsrechtswidrigen Entscheidungen und Vorschriften.

127. Eine der Überlegungen, die den Gerichtshof zur Fortentwicklung seiner Rechtsprechung zur Aufrechterhaltung der Wirkungen eines mit dem Unionsrecht unvereinbaren nationalen Rechtsakts veranlasst haben, ist das Bestreben nach Rechtssicherheit. Die Unsicherheit (bzw. das rechtliche Vakuum), zu der die Feststellung der Ungültigkeit einer solchen Regelung führt, erhöht sich, wenn den

65 Urteile *Comune di Corridonia u. a.*, Rn. 43, vom 28. Februar 2018, *Comune di Castelbellino* (C-117/17, EU:C:2018:129, Rn. 30), und vom 29. Juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie und Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622, Rn. 175).

66 Einerseits, dass die diese Legalisierung gestattenden nationalen Vorschriften den Betroffenen nicht die Gelegenheit bieten, das Unionsrecht zu umgehen oder nicht anzuwenden, und andererseits, dass die Prüfung, die zu ihrer Regulierung erfolgt, nicht nur die künftigen Umweltauswirkungen dieses Projekts erfasst, sondern auch die seit seiner Ausführung verursachten Umweltauswirkungen berücksichtigt.

67 Urteile *Inter-Environnement Wallonie und Association France Nature Environnement*.

68 Wie ich bereits ausgeführt habe, gestattet es das belgische Recht dem vorlegenden Gericht nach seinen Angaben, im Rahmen der in dem von ihm zu entscheidenden Rechtsstreit erhobenen Einrede der Rechtswidrigkeit nur, Individualentscheidungen für nichtig zu erklären, nicht aber Pläne und Programme.

69 Insoweit führt sie aus, dass direkte Nichtigkeitsklagen gegen Pläne und Programme in einer kurzen Frist zu erheben sind, während die Einrede der Rechtswidrigkeit ohne zeitliche Beschränkung erhoben werden könne. Im letztgenannten Fall kommt die Rechtssicherheit in größerem Umfang zum Tragen, da die Pläne und Programme in einer größeren Zahl von Individualentscheidungen angewandt worden sind.

(direkten) Nichtigkeitsklagen mit Wirkung *erga omnes* stattgegeben wird, entsteht aber auch bei den indirekten Klagen, wenn der Einrede der Rechtswidrigkeit stattgegeben wird<sup>70</sup>. Deren Vervielfachung kann tatsächlich dieselben Folgen haben wie die unmittelbare Nichtigerklärung der entsprechenden Bestimmung<sup>71</sup>.

128. Die Anwendung der Analogie, die der Gerichtshof im Urteil *Winner Wetten* ansprach, könnte also die vorübergehende Aussetzung der „Verdrängungswirkung“ des Vorrangs durch das nationale Gericht auch im Rahmen von Einreden der Rechtswidrigkeit gegen Individualentscheidungen über die Anwendung von Plänen und Programmen, die unter Verstoß gegen die SUP-Richtlinie angenommen wurden, rechtfertigen<sup>72</sup>.

129. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass die Verpflichtung zur Durchführung einer SUP ein *Verfahrenserfordernis* ist, das bei der Annahme bestimmter Pläne und Programme erfüllt werden muss. Es ist denkbar, dass Letztgenannte, auch wenn sie dieses Erfordernis nicht erfüllt haben, einen *materiellen* Inhalt haben, der ein hohes Umweltschutzniveau widerspiegelt.

130. Dieser Umstand (der die weiter oben dargestellte „permissive“ Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Teil erklärt) betrifft sowohl direkte Nichtigkeitsklagen gegen Pläne oder Programme, die ohne die vorgeschriebene SUP angenommen wurden, wie indirekte Klagen, bei denen der Verstoß gegen das Unionsrecht im Wege der Einrede der Rechtswidrigkeit gegen Individualentscheidungen zur Anwendung des Plans oder des Programms geltend gemacht wird.

131. Schließlich sind der Umweltschutz und die Stromversorgungssicherheit in einem Mitgliedstaat zwingende Gründe des Allgemeininteresses, die der Gerichtshof als Rechtfertigung für die Aussetzung der „Verdrängungswirkung“ des Vorrangs vor dem unter Verstoß gegen die SUP-Richtlinie erlassenen nationalen Recht anerkannt hat.

132. Im vorliegenden Fall könnte zumindest einer dieser zwingenden Gründe (der Umweltschutz)<sup>73</sup> die vorübergehende Aufrechterhaltung der Wirkungen der Genehmigung für den Bau der fünf Windkraftanlagen in den Gemeinden Aalter und Nevele und indirekt der ihnen zugrunde liegenden Regeln rechtfertigen.

133. Diese Ausnahmefugnis, die der Gerichtshof dem nationalen Gericht einräumen kann, kann jedoch nur ausgeübt werden, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind, die sich aus dem Urteil *Inter-Environnement Wallonie*<sup>74</sup> ergeben, nämlich:

- Die angefochtene Bestimmung des nationalen Rechts muss eine Maßnahme zur ordnungsgemäßen Umsetzung des Umweltschutzrechts der Union darstellen.

70 Die Verfahrensmechanismen einiger Mitgliedstaaten gestatten es, die Wirkungen eines auf eine indirekte Klage ergangenen Nichtigkeitsurteils auf ähnliche Fälle zu erstrecken. Sollte im belgischen Recht einer dieser Mechanismen existieren, könnte die Nichtigkeit der Genehmigung auf der Grundlage der Ungültigkeit von Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und des Runderlasses auf andere, entsprechende Genehmigungen „ausgedehnt“ werden. Dies käme der Verhinderung der Anwendung letztgenannter mit Wirkung *erga omnes* gleich, nachdem festgestellt wurde, dass sie nicht der SUP-Richtlinie entsprechen.

71 Im Urteil *Winner Wetten*, Rn. 65, heißt es: „In Ausübung dieser Zuständigkeit kann der Gerichtshof insbesondere die Wirkungen der Nichtigerklärung oder der Feststellung der Ungültigkeit einer solchen Handlung aussetzen, bis die festgestellte Rechtswidrigkeit mit einer neuen Handlung behoben wird“.

72 Urteil *Winner Wetten*, Rn. 67 und 68.

73 Diese Bewertung ist zwar Sache des vorlegenden Gerichts, aber es ist nicht ersichtlich, dass die Einstellung des Betriebs der fünf Windkraftwerke in Aalter und Nevele beträchtliche Auswirkungen auf die Stromversorgung in Belgien haben wird, worauf die Kommission in der mündlichen Verhandlung hinwies. Etwas anderes wäre es, wenn aufgrund einer Vervielfachung von Klagen gegen entsprechende Genehmigungen die Nichtigkeit sämtliche Windkraftanlagen in Flandern beträfe.

74 Rn. 59 bis 63. Im selben Sinne Urteil *Association France Nature Environnement*, Rn. 43.

- Die Verabschiedung und das Inkrafttreten einer neuen Bestimmung des nationalen Rechts würde es nicht ermöglichen, die sich aus der Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmung des nationalen Rechts ergebenden schädigenden Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden.
- Die Nichtigerklärung der streitigen Bestimmung des nationalen Rechts muss zur Folge haben, dass hinsichtlich der Umsetzung des Umweltschutzrechts der Union ein rechtliches Vakuum geschaffen würde, das insofern noch nachteiliger für die Umwelt wäre, als die Nichtigerklärung zu einem geringeren Schutz führen würde und damit dem wesentlichen Zweck des Unionsrechts zuwiderliefe.
- Eine ausnahmsweise Aufrechterhaltung der Wirkungen der angefochtenen Bestimmung des nationalen Rechts darf nur den Zeitraum umfassen, der zwingend notwendig ist, um Maßnahmen zu erlassen, die die Beseitigung der festgestellten Unregelmäßigkeit ermöglichen.

134. Nach den Angaben im Vorlagebeschluss und den eingereichten Erklärungen sind diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt:

- Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und der Runderlass stellen eine Maßnahme zur ordnungsgemäßen Umsetzung des Umweltschutzrechts der Union, nämlich der Richtlinie 2009/28, dar. Die Fortentwicklung der Stromerzeugung durch Windparks ist ein unverzichtbarer Bestandteil der Strategie des belgischen Staates zur Steigerung der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien für das Jahr 2020.
- Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und der Runderlass waren ein wichtiges Element der belgischen Vorschriften über die Errichtung von Windkraftanlagen und dienten seit dem 31. März 2012 nach Angaben des vorlegenden Gerichts maßgeblich als Grundlage für die Erteilung von individuellen Genehmigungen für die Errichtung von Windkraftanlagen.
- Die Verabschiedung und das Inkrafttreten einer neuen Bestimmung des nationalen Rechts würden es nicht ermöglichen, die sich aus der Nichtigerklärung von Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und des Runderlasses ergebenden schädigenden Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden. Eine solche Nichtigerklärung würde es ermöglichen, die Rechtmäßigkeit der Genehmigungen für die Errichtung von Windkraftanlagen in der Region Flandern seit dem 31. März 2012 massenhaft anzufechten mit der Folge, dass sogar ihre Einstellung beschlossen werden könnte.
- Die Nichtigerklärung von Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und des Runderlasses hätte zur Folge, dass hinsichtlich der Umsetzung des Umweltschutzrechts der Union ein rechtliches Vakuum geschaffen würde, das noch nachteiliger für die Umwelt wäre. Konkret würden in der Region Flandern die Referenznormen über den Geräuschpegel, den Schattenwurf und die Sicherheit von Windkraftanlagen entfallen, so dass die Gefahr bestünde, dass sie mit niedrigeren Umweltschutzstandards errichtet werden könnten.

135. Zusammenfassend erscheint es logischer, dass der Gerichtshof bejaht, dass das nationale Gericht, wenn es sein innerstaatliches Recht vorsieht<sup>75</sup>, die Wirkungen von Abschnitt 5.20.6 VLAREM II und des Runderlasses sowie die auf ihrer Grundlage erteilten Genehmigungen für die Errichtung von Windkraftanlagen vorübergehend für den Zeitraum aufrechterhalten kann, der zwingend notwendig ist, um Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Unregelmäßigkeit erlassen zu können, also den Zeitraum, der unerlässlich ist, damit die zuständigen regionalen Behörden dieses Regelwerk einer SUP unterziehen können.

<sup>75</sup> Gemäß Punkt 10.1 des Vorlagebeschlusses verfügt es hierzu sowohl über gesetzliche als auch durch die Rechtsprechung vorgesehene Mechanismen.

136. Außerdem könnte die flämische Regelung, wenn diese Prüfung positiv ausfällt, weiterhin als Plan oder Programm angewendet werden, der bzw. das der SUP-Richtlinie entspricht, sobald die SUP nachgeholt worden ist.

#### IV. Ergebnis

137. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rat für Genehmigungsstreitigkeiten, Belgien) wie folgt zu beantworten:

1. Eine nationale Regelung, die präzise Vorschriften über den Schattenwurf, die Sicherheit und den Geräuschpegel von Windparks als Referenzrahmen für die Genehmigung des Standorts und der Art künftiger Projekte für die Errichtung von Windkraftanlagen enthält, fällt unter den Begriff der „Pläne und Programme“ des 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 und hat erhebliche Auswirkungen hierauf, so dass sie gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie vorab einer strategischen Umweltprüfung unterzogen werden muss.
2. Das nationale Gericht kann, wenn es der Klage stattgibt und die Einrede der Rechtswidrigkeit der streitigen innerstaatlichen Vorschriften bejaht, die zeitlichen Wirkungen seines Urteils im Ausgangsverfahren beschränken, um die Wirkungen der Genehmigungen für die Errichtung von Windkraftanlagen zu Umweltschutzzwecken vorübergehend aufrechtzuerhalten und gegebenenfalls die Stromversorgung zu gewährleisten. Diese Möglichkeit steht unter der Voraussetzung, dass die im Urteil vom 28. Februar 2012, *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), aufgestellten Bedingungen erfüllt werden, soweit sie sich auf die Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG beziehen.