



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Neunte Kammer)

10. September 2015\*

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Richtlinie 2001/42/EG — Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme — Vorschriften zum Schutz des Hymettos-Bergmassivs — Verfahren zur Änderung — Anwendbarkeit dieser Richtlinie — Bauleitplan und Umweltschutzprogramm für den Großraum Athen“

In der Rechtssache C-473/14

betreffend ein Ersuchen um Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Symvoulio tis Epikrateias (Griechenland) mit Entscheidung vom 19. September 2014, beim Gerichtshof eingegangen am 20. Oktober 2014, in dem Verfahren

**Dimos Kropias Attikis**

gegen

**Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Neunte Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin K. Jürimäe, des Richters M. Safjan und der Richterin A. Prechal (Berichterstatlerin),

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- des Dimos Kropias Attikis, vertreten durch A. Papakonstantinou, dikigoros,
- der griechischen Regierung, vertreten durch A. Alefanti, V. Pelekou und S. Lekkou als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Wilms und M. Patakia als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung der Generalanwältin ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,folgendes

\* Verfahrenssprache: Griechisch.

## Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 3 der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197, S. 30).
- 2 Es ergeht im Rahmen einer Klage des Dimos Kropias Attikis (Gemeinde Kropias in Attika) gegen den Ypourgos Perivallontas, Energieas kai Klimatikis Allagis (Minister für Umwelt, Energie und Klimaänderung) auf Nichtigerklärung des Präsidialdekrets 187/2011 vom 14. Juni 2011 zur Festlegung von Schutzmaßnahmen für das Gebiet des Berges Hymettos und der städtischen Parkanlagen Goudi-Ilission (FEK D' 187/16.06.2011, im Folgenden: streitiges Dekret).

## Rechtlicher Rahmen

### *Unionsrecht*

#### Richtlinie 2001/42

- 3 Die Erwägungsgründe 10 und 19 der Richtlinie 2001/42 lauten:
  - „(10) Alle Pläne und Programme, die für eine Reihe von Bereichen ausgearbeitet werden und einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, die in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten [(ABl. L 175, S. 40) in der durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 (ABl. L 73, S. 5) geänderten Fassung] aufgeführt sind, ... können erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben und sollten grundsätzlich systematischen Umweltprüfungen unterzogen werden. Wenn sie die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen ..., sollten sie nur dann geprüft werden, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben.
  - ...
  - (19) Ergibt sich die Verpflichtung, eine Prüfung der Auswirkungen auf die Umwelt durchzuführen, sowohl aus dieser Richtlinie als auch aus anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, wie etwa der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [ABl. L 103, S. 1, in der durch die Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 (ABl. 2010, L 20, S. 7) kodifizierten Fassung], der Richtlinie 92/43/EWG [des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7)], ... so können die Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen koordinierte oder gemeinsame Verfahren vorsehen, die die Anforderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft erfüllen.“
- 4 Ziel der Richtlinie 2001/42 ist es nach ihrem Art. 1, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, dass bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, entsprechend dieser Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden.

5 Art. 2 der Richtlinie 2001/42 bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

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

...“

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

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

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

- a) die in den Bereichen Landwirtschaft, 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
- 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.

...“

7 Art. 11 („Verhältnis zu anderen Gemeinschaftsvorschriften“) Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2001/42 bestimmt:

„(1) Die Umweltprüfungen gemäß dieser Richtlinie lassen die Anforderungen der Richtlinie 85/337/EWG sowie anderer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft unberührt.

(2) Bei Plänen und Programmen, bei denen sich die Verpflichtung, eine Prüfung der Umweltauswirkungen durchzuführen, sowohl aus dieser Richtlinie als auch aus anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ergibt, können die Mitgliedstaaten koordinierte oder gemeinsame Verfahren, die die Anforderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft erfüllen, vorsehen, unter anderem, um Mehrfachprüfungen zu vermeiden.“

Richtlinie 92/43

- 8 Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 bestimmt:

„Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Absatzes 4 stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.“

- 9 Art. 7 der Richtlinie 92/43 sieht vor:

„Was die nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/409/EWG zu besonderen Schutzgebieten erklärten oder nach Artikel 4 Absatz 2 derselben Richtlinie als solche anerkannten Gebiete anbelangt, so treten die Verpflichtungen nach Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der vorliegenden Richtlinie ab dem Datum für die Anwendung der vorliegenden Richtlinie bzw. danach ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet von einem Mitgliedstaat entsprechend der Richtlinie 79/409/EWG zum besonderen Schutzgebiet erklärt oder als solches anerkannt wird, an die Stelle der Pflichten, die sich aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie 79/409/EWG ergeben.“

*Griechisches Recht*

Gemeinsamer Ministerialerlass Nr. 107017/2006

- 10 Art. 1 des Gemeinsamen Ministerialerlasses Nr. 107017/2006 vom 28. August 2006 (FEK B' 1225/05.09.2006) sieht vor:

„Das vorliegende Dekret dient zur Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie [2001/42], damit im Rahmen einer ausgeglichenen Entwicklung vor der Verabschiedung von Plänen und Programmen Umwelterwägungen einbezogen und dabei alle Maßnahmen, Bedingungen und Verfahren vorgesehen werden, die notwendig sind, um ihre möglichen Umweltauswirkungen einzuschätzen, und so die nachhaltige Entwicklung und ein hohes Umweltschutzniveau gefördert werden.“

- 11 Art. 3 Abs. 1 Buchst. b des genannten Ministerialerlasses bestimmt:

„(1) Die strategische Umweltprüfung wird vor der Verabschiedung eines Plans oder Programms oder vor Beginn des entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen, und zwar, unbeschadet der Bestimmungen des Abs. 2, für Pläne und Programme auf nationaler, regionaler, Bezirks- oder lokaler Ebene, die erhebliche Umweltauswirkungen haben können, und insbesondere

...

- b) für alle Pläne und Programme, die ganz oder teilweise in den Gebieten des nationalen Zweigs des europäischen ökologischen Netzes ‚Natura 2000‘ (Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung [im Folgenden: GGB] und besondere Schutzgebiete [im Folgenden: BSG]) Anwendung finden und auf diese erhebliche Auswirkungen haben können. Ausgenommen sind Verwaltungspläne und Aktionsprogramme, die mit der Verwaltung und dem Schutz dieser Gebiete in unmittelbarem Zusammenhang stehen oder dafür unentbehrlich sind.

Für die Feststellung, ob Pläne und Programme im Sinne des vorstehenden Absatzes ... erhebliche Auswirkungen auf Gebiete des nationalen Zweigs des europäischen ökologischen Netzes ‚Natura 2000‘ ([GGB und BSG]) haben können und – demgemäß – für die Feststellung, ob sie einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen sind, ist das Umweltprüfungsverfahren in Art. 5 Abs. 2 zu befolgen.“

12 Art. 5 Abs. 1 des Ministerialerlasses Nr. 107017/2006 lautet:

„Alle in Art. 3 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 2 genannten Pläne und Programme werden einem Umweltprüfungsverfahren unterzogen, damit die nach Abs. 3 zuständige Behörde anhand der in diesem Artikel aufgeführten Kriterien prüfen kann, ob der Plan oder das Programm erhebliche Umweltauswirkungen haben kann und daher einer strategischen Umweltprüfung unterzogen werden muss. ...“

#### Raumordnungsvorschriften für den Großraum Athen

13 Mit dem Gesetz 1515/1985 (Bauleitplan und Umweltschutzprogramm für den Großraum Athen), dessen Bestimmungen im Präsidialdekret vom 14. Juli 1999 über allgemeine Vorschriften für die Bauleitplanung kodifiziert worden sind, wurden ein Bauleitplan für den Großraum Athen (im Folgenden: Bauleitplan) und ein Umweltschutzprogramm aufgestellt.

14 Gemäß Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes 1515/1985 sind unter Bauleitplan sämtliche Ziele, Leitlinien, Programme und Maßnahmen zu verstehen, die nach diesem Gesetz als notwendige Bestandteile der Raumordnungs- und Bauleitplanung von Athen und seines Einzugsgebiets im Rahmen der Fünfjahrespläne für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung angesehen werden.

15 Nach Art. 4 Abs. 3 des genannten Gesetzes können aufgrund der Ermächtigung durch diesen Artikel Präsidialdekrete zu dem Zweck erlassen werden, den Bauleitplan und das Umweltschutzprogramm zu ergänzen, zu konkretisieren, zu erläutern und teilweise abzuändern, ohne jedoch deren Ziele und Leitlinien zu ändern.

#### Vorschriften zum Schutz des Hymettos-Bergmassivs

16 Das Hymettos-Bergmassiv unterliegt im nationalen Recht mehreren Schutzregelungen. Eine umfassende Schutzregelung wurde erstmals durch das Präsidialdekret vom 31. August 1978 vorgesehen, das zwei Schutzgebiete (A und B) vorsah und für jedes die zulässigen Nutzungen festlegte.

17 Zudem wurde das Hymettos-Bergmassiv wegen seiner außerordentlichen Artenvielfalt, insbesondere seiner Flora und Vogelfauna, unter der Bezeichnung „Ymittos – Aisthitiko Dasos Kaisarianis – Limni Vouliagmenis“ (Code GR3000006) in die Liste der GGB gemäß der Richtlinie 92/43 aufgenommen und wird unter der Bezeichnung „Oros Ymittos“ (Code GR3000015) als BSG im Sinne der Richtlinie 2009/147 geführt. Außerdem wurde es als besonderes Schutzgebiet im Sinne der Richtlinie 92/43 ausgewiesen.

18 Um den Schutz des Hymettos-Bergmassivs zu verbessern und die einschlägigen Vorschriften mit den Bestimmungen des Bauleitplans in Einklang zu bringen, leitete die durch Art. 5 des Gesetzes 1515/1985 geschaffene, für die Bauleitplanung und den Umweltschutz im Großraum Athen zuständige Einrichtung das Verfahren zur Änderung des Präsidialdekrets vom 31. August 1978 ein.

- 19 In diesem Verfahren wurde eine Studie durchgeführt, auf deren Grundlage der Exekutivausschuss der für die Bauleitplanung und den Umweltschutz im Großraum Athen zuständigen Einrichtung einen Entwurf ausarbeitete, zu dem sodann die betroffenen Gemeinden, mehrere Ministerien und die Öffentlichkeit konsultiert wurden. Unter Berücksichtigung dieser Konsultationen wurde der Entwurf fertiggestellt und führte zum Erlass des streitigen Dekrets.
- 20 Art. 1 dieses Dekrets lautet:
- „Gegenstand des vorliegenden Dekrets ist der wirksame Schutz des Hymettos-Bergmassivs und des ihn umgebenden Gebiets durch die Bewirtschaftung und ökologische Erhaltung der Lebensräume, der Pflanzen und der Tiere, die Förderung der für das attische Becken erheblichen ökologischen Aktivitäten dieses Bergmassivs, den Schutz der Landschaft und die Überwachung der Bebauung.“
- 21 Art. 3 des streitigen Dekrets richtet fünf Schutzgebiete ein, nämlich das Gebiet A, das ausgedehnter als das alte Gebiet A ist und zum „Gebiet absoluten Schutzes der Natur und der Denkmale“ erklärt wird, womit ein absoluter Schutz der Lebensräume, der Pflanzen und der Tiere und eine mit den besonderen natürlichen, geologischen und historischen Merkmalen des Hymettos-Bergmassivs ökologisch vereinbare Bewirtschaftung erreicht werden soll, das Gebiet B, das als „peripheres Schutzgebiet“ eingestuft wird und ein Gebiet darstellt, das für Landwirtschaft, Unterricht und Freizeitangebote unter freiem Himmel, Kultur und Sport genutzt werden darf, das Gebiet C als Gebiet, in dem archäologische Stätten geschützt sind, das Gebiet D als Gebiet für die städtischen Parkanlagen von Goudi und Ilissia, das die Ökosysteme des Berges und die Stadt verbindet, sowie das Gebiet E, das für spezifische Bodennutzungen vorgesehen ist und in dem u. a. Friedhöfe zulässig sind, die den einschlägigen Rechtsvorschriften entsprechen.
- 22 Art. 7 („Übergangsbestimmungen“) des streitigen Dekrets sieht u. a. vor, dass die Steinbrüche innerhalb von drei Jahren saniert und bestimmte bestehende Anlagen, darunter industrielle und gewerbliche Anlagen, innerhalb von fünf Jahren entfernt werden müssen.
- 23 Art. 8 des genannten Dekrets sieht u. a. vor, dass rechtmäßig vorhandene Bauten und Einrichtungen, die für die Nutzung als Wohnungen, Schulen, Krankenhäuser, Sanatorien, Waisenhäuser, Heime, Freizeiteinrichtungen, Sport- und Kulturstätten, als Kloster, Funkanlagen, Kultstätten und Friedhöfe bestimmt sind und nach den Bestimmungen des Dekrets nicht zulässig sind, an Ort und Stelle bleiben und auch, jedoch ohne Erweiterungsmöglichkeit, repariert werden können.

### **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

- 24 Der Symvoulio tis Epikrateias (Staatsrat) führt aus, er habe angesichts des Vorbringens des Dimos Kropias zu entscheiden, ob das streitige Dekret für nichtig zu erklären sei, weil es sich um einen Plan oder ein Programm im Sinne der Richtlinie 2001/42 handele, der bzw. das dem Verfahren der „vorherigen Umweltprüfung“ und/oder dem Verfahren der „strategischen Umweltprüfung“ im Sinne des zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen Gemeinsamen Ministerialerlasses Nr. 107017/2006 hätte unterzogen werden müssen.
- 25 Diesen Verfahren seien nicht Pläne und Programme zu unterziehen, die einen bestehenden, aufgrund einer umfassenden Planung aufgestellten höherrangigen Plan, hier den Bauleitplan, konkretisierten oder umsetzten, der seit dem Inkrafttreten des Gemeinsamen Ministerialerlasses Nr. 107017/2006 seinerseits dem genannten Verfahren der strategischen Umweltprüfung unterliege. Dass der Bauleitplan nicht einer solchen strategischen Umweltprüfung unterzogen worden sei, sei unerheblich, weil bei seinem Erlass der genannte Ministerialerlass noch nicht in Kraft gewesen sei.

- 26 Aus Rn. 42 des Urteils *Inter-Environnement Bruxelles u. a.* (C-567/10, EU:C:2012:159) gehe hervor, dass eine „Umweltprüfung“ im Sinne von Art. 3 der Richtlinie 2001/42 nicht erforderlich sei, wenn der Rechtsakt Teil einer Hierarchie von Raumordnungsrechtsakten sei, sofern diese Rechtsakte hinreichend genaue Bodennutzungsregeln vorsähen, selbst Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung gewesen seien und davon ausgegangen werden dürfe, dass die Interessen, die die Richtlinie 2001/42 schützen solle, in diesem Rahmen hinreichend berücksichtigt worden seien.
- 27 Die Mehrheit der Mitglieder des vorlegenden Gerichts sei der Ansicht, dass der durch das Gesetz 1515/1985 aufgestellte Bauleitplan, der im Verhältnis zu dem streitigen Dekret ein höherrangiger Plan sei, der bereits vorher bestanden habe, hinreichend genaue Bodennutzungsregeln vorsehe, so dass vor dem Erlass des genannten Dekrets, das den Bauleitplan konkretisiere und umsetze, keine „Umweltprüfung“ im Sinne der Richtlinie 2001/42 erforderlich gewesen sei.
- 28 Für diese Auffassung spreche insbesondere der Umstand, dass nach Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes 1515/1985 die auf der Grundlage dieses Artikels erlassenen Dekrete den Bauleitplan und das Umweltschutzprogramm lediglich ergänzen, konkretisieren, erläutern und abändern dürften, ohne deren Ziele und Leitlinien zu ändern, und keine neuen Bauarbeiten oder neue Tätigkeiten vorsehen dürften, die nicht von der Planung im Bauleitplan umfasst seien oder sei es auch noch so geringe nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hätten. Das streitige Dekret solle die derzeit für das Hymettos-Bergmassiv geltenden Schutzvorschriften betreffend Bodennutzungen und ihre Überwachung auf Einhaltung des Bauleitplans noch verschärfen.
- 29 Die Minderheitsansicht gehe dahin, dass das streitige Dekret nicht ohne „Umweltprüfung“ im Sinne von Art. 3 der Richtlinie 2001/42 hätte erlassen werden dürfen. Das Gesetz 1515/1985 sehe nämlich keine und schon gar keine konkrete Bodennutzungsvorschrift vor, da es nur allgemeine Bestimmungen über Ziele und Leitlinien enthalte.
- 30 Nach dieser Minderheitsansicht sei ein Plan wie der nach dem streitigen Dekret, selbst wenn der Bauleitplan damit nur konkretisiert werde, schon nach dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 eindeutig einer Umweltprüfung zu unterziehen.
- 31 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts stellt sich jedoch, falls der Gerichtshof entsprechend der genannten Mehrheitsansicht befinden sollte, dass der durch das streitige Dekret aufgestellte Plan keiner „Umweltprüfung“ im Sinne der Richtlinie 2001/42 zu unterziehen gewesen sei, weil der Bauleitplan eine höherrangige Rechtsnorm darstelle, zweitens die Frage, ob diese Prüfung nicht dennoch erforderlich gewesen sei, weil der Bauleitplan seinerseits ohne eine solche Prüfung erlassen worden sei.
- 32 Diese Frage sei nach Ansicht der Mehrheit seiner Mitglieder hauptsächlich deshalb zu verneinen, weil das Gesetz 1515/1985, das den Bauleitplan enthalte, im Zeitpunkt seines Erlasses zeitlich weder unter die Richtlinie 2001/42 noch unter die Vorschriften zu deren Umsetzung in die griechische Rechtsordnung gefallen sei.
- 33 Jedoch meine eine Minderheit der Mitglieder des vorlegenden Gerichts, dieser Mehrheitsansicht nicht folgen zu können, weil mit dieser die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 2001/42 unzulässig beeinträchtigt werde und sie der Rn. 42 des Urteils *Inter-Environnement Bruxelles u. a.* (C-567/10, EU:C:2012:159) widerspreche. Zudem stelle sich die Frage der rückwirkenden Anwendung der Richtlinie 2001/42 nicht, weil im vorliegenden Fall nicht die Frage aufgeworfen werde, ob der ursprüngliche Plan einer Umweltprüfung im Sinne dieser Richtlinie unterzogen worden sei, sondern lediglich die Frage, ob die Vorschrift, durch die dieser Plan konkretisiert werde, hinsichtlich ihrer neuen Bestimmungen einer solchen Prüfung zu unterziehen sei.

- 34 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts stellt sich für den Fall, dass der Gerichtshof diese Frage verneinen sollte, drittens die Frage, ob für den Erlass des streitigen Dekrets jedenfalls eine Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2001/42 erforderlich gewesen sei, da das in diesem Dekret festgelegte Gebiet A nahezu das gesamte Gebiet des Hymettos-Bergmassivs umfasse, wie es sowohl als GGB als auch als BSG geschützt sei.
- 35 Insbesondere gehe es um die Frage, ob das streitige Dekret im Licht von Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2001/42 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 einen unmittelbar mit dem Schutz des fraglichen Gebiets verbundenen und dafür notwendigen Verwaltungsplan darstelle, in welchem Fall eine Umweltprüfung nicht erforderlich sei.
- 36 Nach der Mehrheitsansicht unter den Mitgliedern des vorlegenden Gerichts sei diese Frage zu verneinen, denn, auch wenn das streitige Dekret den Schutz des Hymettos-Bergmassivs zum Ziel habe und seine Vorschriften umweltfreundlicher seien, lasse es jedoch die Beibehaltung von bestehenden Tätigkeiten und Bodennutzungen, deren Auswirkungen auf die Umwelt noch nicht geprüft worden seien, in allen Gebieten zu und gestatte überdies den Fortbestand von Einrichtungen wie Funk- und Fernsehantennen, Schulen, Altersheimen und Friedhöfen, die vorher rechtmäßig bestanden hätten.
- 37 Diesem Standpunkt widersprächen jedoch mehrere Mitglieder des vorlegenden Gerichts. Nach deren Ansicht stelle das streitige Dekret einen unmittelbar mit dem Schutz des fraglichen Gebiets verbundenen und dafür notwendigen Verwaltungsplan dar, weil die Einstufung des Hymettos-Bergmassivs als Gebiet A einen absoluten Schutz bedeute, der keinerlei Bodennutzung zulasse mit Ausnahme von Anlagen, die mit dem Schutz des Gebiets vereinbar oder dafür erforderlich seien, wie Brandschutzanlagen, Hydranten, Waldbewirtschaftungsarbeiten, Anlage von Wander- und Radwegen, weiche Stauungsmaßnahmen in Bachbetten.
- 38 Sofern schließlich der Gerichtshof befinden sollte, dass das streitige Dekret für das Gebiet A einen unmittelbar mit dem Schutz des Hymettos-Bergmassivs verbundenen und dafür notwendigen Verwaltungsplan darstelle, sei zu fragen, ob das Dekret möglicherweise nur teilweise für nichtig erklärt werden könne, nämlich soweit bestimmte Teile des genannten, als GGB oder BSG geschützten Gebiets zu den Gebieten B, D und E im Sinne des Dekrets gehörten, für die eine Umweltprüfung hätte durchgeführt werden müssen, aber nicht durchgeführt worden sei.
- 39 Nach Ansicht einer Mehrheit der Mitglieder des vorlegenden Gerichts sei diese Frage zu bejahen.
- 40 Dagegen sei eine Minderheit der Mitglieder des vorlegenden Gerichts der Ansicht, dass, um zu regeln, welche Bodennutzungen oder Tätigkeiten in einem ausgedehnten Gebiet zulässig seien, das wie das Hymettos-Bergmassiv als Einheit angesehen werde, die Daten einheitlich zu beurteilen seien und die Umweltprüfung nicht fragmentarisch sein dürfe.
- 41 Unter diesen Umständen hat der Symvoulio tis Epikrateias das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Stellt ein Bauleitplan für einen hauptstädtischen Ballungsraum, der allgemeine raumordnerische und stadtplanerische Ziele, Leitlinien und Programme für diesen städtischen Großraum festlegt und dabei insbesondere als allgemeine Einzelziele den Schutz der umgebenden Berggebiete und die Eindämmung der Zersiedelung bestimmt, einen Rechtsakt dar, der es der zuständigen Verwaltungsbehörde erlaubt, einen später auf der Grundlage eines Gesetzes, das den Bauleitplan enthält, durch Dekret erlassenen Plan, der zur Konkretisierung und Umsetzung der Ziele des Schutzes der Berggebiete und der Eindämmung der Zersiedelung für eines dieser Berggebiete Schutzzonen und die darin zulässigen Nutzungen und Tätigkeiten festlegt, nicht der Umweltprüfung zu unterziehen, wie sie in Art. 3 der Richtlinie 2001/42 in der Auslegung durch den Gerichtshof (Urteil Inter-Environnement Bruxelles u. a., C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 42) vorgesehen ist?

2. Bei Bejahung der ersten Frage: Ist in dem Fall, dass für den genannten Bauleitplan wegen des Zeitpunkts seiner Annahme keine Umweltprüfung nach der Richtlinie 2001/42 durchgeführt wurde, die Durchführung dieser Prüfung erforderlich, wenn nach Inkrafttreten der Richtlinie ein Rechtsakt erlassen wird, durch den der genannte Plan konkretisiert wird?
3. Bei Verneinung der zweiten Frage: Stellt ein Dekret, das Schutzmaßnahmen sowie zulässige Tätigkeiten und Nutzungen in einem Gebiet festlegt, das als GGB, als besonderes Schutzgebiet und als BSG zum nationalen Zweig des Netzes Natura 2000 gehört – und zwar den Status eines absoluten Naturschutzes einführt, bei dem nur Anlagen für den Brandschutz und die Forstwirtschaft sowie Wanderwege erlaubt sind, es sich aber aus seiner Entstehungsgeschichte nicht ergibt, dass die Ziele zur Erhaltung dieser Gebiete, d. h. die besonderen Umweltmerkmale, aufgrund deren sie in das Netz Natura 2000 aufgenommen wurden, berücksichtigt wurden, und außerdem im streitgegenständlichen Gebiet nicht mehr zulässige Nutzungen allein deshalb weiter aufrechterhalten werden dürfen, weil sie mit der früheren Schutzregelung vereinbar waren –, einen Verwaltungsplan im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 dar, vor dessen Annahme keine Umweltprüfung gemäß dieser Vorschrift in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2001/42 durchgeführt werden musste?
4. Bei Bejahung der dritten Frage: Wenn ein ein größeres einheitliches geografisches Gebiet betreffender Raumplanungsakt erlassen wurde, für den gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2001/42 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 grundsätzlich eine Umweltprüfung durchzuführen ist, die aber nicht stattfand, und festgestellt wurde, dass nur für bestimmte Teile dieses Gebiets nach den schließlich erlassenen Regelungen über die dort zulässigen Nutzungen und Tätigkeiten, die keine bloßen Verwaltungspläne darstellen, die Durchführung einer Umweltprüfung erforderlich ist, während dies für den größeren Teil nicht erforderlich ist, weil die erlassene Regelung insoweit einen Verwaltungsplan darstellt, der nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2001/42 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 einer solchen Prüfung nicht bedarf, ist dann im Hinblick auf die Richtlinie 2001/42 die Feststellung der Teilnichtigkeit dieser Gesamtregelung und damit deren Nichtigkeitserklärung nur für die Gebietsteile denkbar, für die nach den schließlich erlassenen Regelungen die Durchführung einer Umweltprüfung erforderlich ist, mit der weiteren Folge, dass die Umweltprüfung nach der Teilnichtigkeitserklärung des fraglichen Aktes nur bezüglich des betreffenden Teilgebiets und nicht bezüglich des Gesamtgebiets durchzuführen ist?

## Zu den Vorlagefragen

### *Zur ersten und zur zweiten Frage*

- 42 Mit seinen ersten beiden Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 dahin auszulegen sind, dass beim Erlass eines Rechtsakts, der einen unter die Richtlinie 2001/42 fallenden Plan oder ein hierunter fallendes Programm zur Raumordnung und Bodennutzung enthält, mit denen ein bestehender Plan oder ein bestehendes Programm geändert wird, die Verpflichtung zur Vornahme einer Umweltprüfung nach Art. 3 dieser Richtlinie deshalb entfallen kann, weil durch diesen Rechtsakt ein Bauleitplan konkretisiert und umgesetzt werden soll, der durch einen höherrangigen Rechtsakt aufgestellt wurde, der selbst keiner solchen Umweltprüfung unterzogen wurde.
- 43 Insoweit geht aus Rn. 42 des Urteils *Inter-Environnement Bruxelles* u. a. (C-567/10, EU:C:2012:159) hervor, dass die Ziele der Richtlinie 2001/42 und das Erfordernis, deren praktische Wirksamkeit zu wahren, grundsätzlich nicht der Annahme entgegenstehen, dass ein Rechtsakt, durch den ein Plan oder ein Programm, der bzw. das unter diese Richtlinie fällt, ganz oder teilweise aufgehoben wird, vom Geltungsbereich dieser Richtlinie ausgeschlossen ist, wenn der aufgehobene Rechtsakt Teil einer

Hierarchie von Raumordnungsrechtsakten ist, sofern diese Rechtsakte hinreichend genaue Bodennutzungsregeln vorsehen, selbst Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung waren und davon ausgegangen werden darf, dass die Interessen, die die Richtlinie 2001/42 schützen soll, in diesem Rahmen hinreichend berücksichtigt worden sind.

- 44 Anders als Aufhebungsakte bezieht jedoch die Richtlinie 2001/42 insbesondere in ihrem Art. 2 Buchst. a Rechtsakte zur Änderung von Plänen und Programmen – wie das streitige Dekret – ausdrücklich in ihren Geltungsbereich ein, wie der Gerichtshof im Übrigen in Rn. 36 des Urteils *Inter-Environnement Bruxelles u. a.* (C-567/10, EU:C:2012:159) ausgeführt hat.
- 45 Da es sich im Ausgangsverfahren um einen Rechtsakt zur Änderung von Plänen und Programmen handelt, der ausdrücklich in den Geltungsbereich der Richtlinie 2001/42 einbezogen ist, kann somit nicht geltend gemacht werden, dass dieser Rechtsakt angesichts der Ziele dieser Richtlinie und des Erfordernisses, deren praktische Wirksamkeit zu wahren, nichtsdestoweniger von ihrem Geltungsbereich ausgeschlossen sein könne.
- 46 Außerdem steht fest, dass die in dem streitigen Dekret enthaltenen Pläne und Programme grundsätzlich unter Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 fallen, da sie im Wesentlichen die Raumordnung und die Bodennutzung betreffen.
- 47 Ferner ergibt sich aus einer Betrachtung dieser Bestimmung in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2001/42, dass diese dahin auszulegen ist, dass die Verpflichtung, einen bestimmten Plan oder ein bestimmtes Projekt einer Umweltprüfung zu unterziehen, voraussetzt, dass der Plan oder das Projekt voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben werde oder, anders ausgedrückt, das Gebiet erheblich beeinträchtigen könne. Die Prüfung dieser Voraussetzung beschränkt sich zwangsläufig auf die Frage, ob anhand objektiver Umstände ausgeschlossen werden kann, dass der Plan oder das Projekt das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigt (vgl. entsprechend Urteil *Sylogos Ellinon Poleodomon kai chorotakton*, C-177/11, EU:C:2012:378).
- 48 Jedenfalls betrifft die Beschränkung des Geltungsbereichs der Richtlinie 2001/42, auf die sich der Gerichtshof in Rn. 42 des Urteils *Inter-Environnement Bruxelles u. a.* (C-567/10, EU:C:2012:159) bezieht, eine Situation, die sich von der des Ausgangsverfahrens grundlegend unterscheidet.
- 49 Diese Beschränkung betraf nämlich Aufhebungsakte und kann nicht auf Rechtsakte zur Änderung von Plänen und Programmen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden ausgedehnt werden.
- 50 In Anbetracht des Ziels der Richtlinie 2001/42, das darin besteht, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, sind die Bestimmungen, die den Geltungsbereich dieser Richtlinie abgrenzen, und insbesondere jene, die die Definitionen der von ihr erfassten Rechtsakte aufführen, jedoch weit auszulegen (Urteil *Inter-Environnement Bruxelles u. a.*, C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 37). Jede Ausnahme oder Beschränkung in Bezug auf diese Bestimmungen ist folglich eng auszulegen.
- 51 Im Übrigen bringen Rechtsakte zur Änderung von Plänen und Programmen zwangsläufig eine Änderung des rechtlichen Bezugsrahmens mit sich und könnten mithin gegebenenfalls erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, die noch nicht Gegenstand einer Umweltprüfung im Sinne der Richtlinie 2001/42 waren (vgl. in diesem Sinne Urteil *Inter-Environnement Bruxelles u. a.*, C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 39).
- 52 Der bloße Umstand, dass die Änderungen durch das streitige Dekret einen Bauleitplan konkretisieren und umsetzen sollen, der in der Normenhierarchie höher steht, kann es nicht rechtfertigen, dass beim Erlass solcher Rechtsakte keine solche Prüfung vorgenommen wird.

- 53 Eine solche Auslegung wäre nämlich nicht mit den Zielen der Richtlinie 2001/42 vereinbar und würde deren praktische Wirksamkeit beeinträchtigen, da sie bedeuten würde, dass eine potenziell umfassende Kategorie von Rechtsakten zur Änderung von Plänen und Programmen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben könnte, grundsätzlich vom Geltungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen ist, obwohl diese von Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 2 Buchst. a ausdrücklich erfasst werden.
- 54 Dies gilt umso mehr für einen Rechtsakt wie das streitige Dekret, bei dem feststeht, dass dadurch wesentliche Änderungen vorgenommen wurden und dass der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Bauleitplan für den Großraum Athen, selbst wenn davon ausgegangen werden könnte, dass darin die Bodennutzung hinreichend konkret geregelt ist, jedenfalls nicht selbst einer Umweltprüfung im Sinne der Richtlinie 2001/42 unterzogen wurde.
- 55 Der sachliche Grund für die Beschränkung des Geltungsbereichs der Richtlinie 2001/42, auf die sich der Gerichtshof in Rn. 42 des Urteils *Inter-Environnement Bruxelles u. a.* (C-567/10, EU:C:2012:159) bezieht, besteht jedoch darin, zu verhindern, dass ein und derselbe Plan mehreren Umweltprüfungen auf sämtliche Anforderungen dieser Richtlinie unterzogen wird.
- 56 Der Umstand, dass diese Richtlinie beim Erlass dieses Bauleitplans noch nicht in Kraft war, ist insoweit unerheblich, da die Richtlinie ohne Ausnahme für jeden Änderungsakt gilt, bei dessen Erlass sie in Kraft war.
- 57 Im Übrigen kommt im Ausgangsverfahren noch dem Umstand größere Bedeutung zu, dass der durch das streitige Dekret konkret zu ändernde Plan, nämlich der durch das Präsidialdekret vom 31. August 1978 aufgestellte, offensichtlich keiner Umweltprüfung unterzogen wurde, die der durch die Richtlinie 2001/42 verlangten entspräche.
- 58 Schließlich ist, selbst wenn man unterstellt, dass die durch das streitige Dekret geänderten Pläne und Programme bereits einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Richtlinie 85/337 oder nach einer „anderen Rechtsvorschrift der Gemeinschaft“ im Sinne von Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2001/42 unterzogen wurden, was aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten nicht hervorgeht, es jedenfalls Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob eine solche Prüfung als Ausdruck eines koordinierten oder gemeinsamen Verfahrens im Sinne von Art. 11 Abs. 2 dieser Richtlinie aufgefasst werden kann und ob dieses bereits alle Anforderungen der Richtlinie 2001/42 erfasst, in welchem Fall keine Verpflichtung mehr bestünde, eine weitere Prüfung im Sinne dieser Richtlinie vorzunehmen (Urteil *Valčiukienė u. a.*, C-295/10, EU:C:2011:608, Rn. 62).
- 59 Nach alledem ist auf die ersten beiden Fragen zu antworten, dass Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 dahin auszulegen sind, dass beim Erlass eines Rechtsakts, der einen unter die Richtlinie 2001/42 fallenden Plan oder ein hierunter fallendes Programm zur Raumordnung und Bodennutzung enthält, mit dem ein bestehender Plan oder ein bestehendes Programm geändert wird, die Verpflichtung zur Vornahme einer Umweltprüfung nach dieser Richtlinie nicht deshalb entfallen kann, weil durch diesen Rechtsakt ein Bauleitplan konkretisiert und umgesetzt werden soll, der durch einen höherrangigen Rechtsakt aufgestellt wurde, der selbst keiner solchen Umweltprüfung unterzogen wurde.

*Zur dritten und zur vierten Frage*

- 60 Angesichts der Antwort auf die ersten beiden Fragen ist festzustellen, dass in Bezug auf die Frage, ob für die nach dem streitigen Dekret vorgesehenen Pläne und Programme auch nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2001/42 eine Umweltprüfung erforderlich ist, die dritte und die vierte Frage nur für den Fall vorgelegt worden sind, dass der Gerichtshof in dem Sinne antwortet, dass diese Pläne und Programme nicht einer Prüfung gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie zu unterziehen sind.

61 Daher ist auf die dritte und die vierte Frage nicht zu antworten.

### **Kosten**

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

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

**Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme sind dahin auszulegen, dass beim Erlass eines Rechtsakts, der einen unter die Richtlinie 2001/42 fallenden Plan oder ein hierunter fallendes Programm zur Raumordnung und Bodennutzung enthält, mit dem ein bestehender Plan oder ein bestehendes Programm geändert wird, die Verpflichtung zur Vornahme einer Umweltprüfung nach dieser Richtlinie nicht deshalb entfallen kann, weil durch diesen Rechtsakt ein Bauleitplan konkretisiert und umgesetzt werden soll, der durch einen höherrangigen Rechtsakt aufgestellt wurde, der selbst keiner solchen Umweltprüfung unterzogen wurde.**

Unterschriften