

## SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

MICHAEL B. ELMER

vom 26. März 1996 \*

1. In dieser Rechtssache hat die Abteilung für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten des niederländischen Raad van State dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen nach der Auslegung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten<sup>1</sup> (im folgenden: Richtlinie) im Zusammenhang mit einem behördlichen Beschluß über die Durchführung eines Planes zur Deichverstärkung in verschiedenen Gebieten von Sliedrecht in den Niederlanden zur Vorabentscheidung vorgelegt.

### Die UVP-Richtlinie

2. Die Richtlinie, die auf der Grundlage der Artikel 100 und 235 des Vertrages erlassen wurde, zielt nach ihrer ersten Begründungserwägung darauf ab, eine Umweltpolitik zu fördern, die darin besteht, Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, statt sie erst nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen. Zu diesem Zweck sieht sie die Einführung von Verfahren vor, mit denen die Auswirkungen von allen technischen Planungs- und Entscheidungsprozessen auf die Umwelt so früh wie möglich abgeschätzt werden.

Ferner ergibt sich aus der zweiten Begründungserwägung der Richtlinie, daß sie auch zur Angleichung der Rechtsvorschriften dient, da die unterschiedlichen Rechtsvorschriften, die in den einzelnen Mitgliedstaaten für die Umweltverträglichkeitsprüfung gelten, zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen und sich somit unmittelbar auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken können.

3. Hieran anknüpfend heißt es in der sechsten Begründungserwägung der Richtlinie, daß die Genehmigung für öffentliche und private Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, erst nach vorheriger Beurteilung der möglichen erheblichen Umweltauswirkungen dieser Projekte erteilt werden sollte.

In diesem Zusammenhang wird in der achten und der neunten Begründungserwägung unterschieden zwischen Projekten bestimmter Klassen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben und deshalb grundsätzlich einer systematischen Prüfung zu unterziehen sind, und Projekten anderer Klassen, die nicht unter allen Umständen zwangsläufig erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben und deshalb einer Prüfung zu unterziehen sind, wenn dies nach Auffassung der Mitgliedstaaten ihrem Wesen nach erforderlich ist.

\* Originalsprache: Dänisch.

1 — ABl. L 175, S. 40.

4. Die Richtlinie enthält folgende für die vorliegende Rechtssache erhebliche Bestimmungen:

Artikel 2

„ Artikel 1

(1) Gegenstand dieser Richtlinie ist die Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben.

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vor der Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Prüfung in bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden.

Diese Projekte sind in Artikel 4 definiert.

(2) Im Sinne dieser Richtlinie sind:

...

Projekt:

— die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen,

(3) Die Mitgliedstaaten können in Ausnahmefällen ein einzelnes Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen dieser Richtlinie ausnehmen.

— sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen;

In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten:

a) prüfen, ob eine andere Form der Prüfung angemessen ist und ob die so gewonnenen Informationen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden sollen;

...

b) der Öffentlichkeit die Informationen betreffend diese Ausnahme zur Verfügung stellen und sie über die Gründe für die Gewährung der Ausnahme unterrichten;

— die Wechselwirkung zwischen den unter dem ersten und dem zweiten Gedankenstrich genannten Faktoren,

c) die Kommission vor Erteilung der Genehmigung über die Gründe für die Gewährung dieser Ausnahme unterrichten und ihr die Informationen übermitteln, die sie gegebenenfalls ihren eigenen Staatsangehörigen zur Verfügung stellen.

— Sachgüter und das kulturelle Erbe.

#### *Artikel 4*

...

(1) Projekte der in Anhang I aufgeführten Klassen werden vorbehaltlich des Artikels 2 Absatz 3 einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen.

#### *Artikel 3*

Die Umweltverträglichkeitsprüfung identifiziert, beschreibt und bewertet in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls gemäß den Artikeln 4 bis 11 die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf folgende Faktoren:

— Mensch, Fauna und Flora,

— Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,

(2) Projekte der in Anhang II aufgezählten Klassen werden einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen, wenn ihre Merkmale nach Auffassung der Mitgliedstaaten dies erfordern.

Zu diesem Zweck können die Mitgliedstaaten insbesondere bestimmte Arten von Projekten, die einer Prüfung zu unterziehen sind, bestimmen oder Kriterien und/oder Schwellenwerte aufstellen, anhand deren bestimmt werden kann, welche von den Projekten der in Anhang II aufgezählten Klassen einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen werden sollen.

Artikel 6

- f) Talsperren und sonstige Anlagen zum Aufstauen eines Gewässers oder zum dauernden Speichern von Wasser

...

(2) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, ...

— daß der Öffentlichkeit jeder Genehmigungsantrag sowie die nach Artikel 5 eingeholten Informationen zugänglich gemacht werden;

12. *Änderung von Projekten des Anhangs I ...*“

— daß der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben wird, sich vor Durchführung des Projekts dazu zu äußern.

Die relevanten nationalen Rechtsvorschriften

...“

5. In den Anhängen I und II der Richtlinie werden die unter die Richtlinie fallenden Projektarten aufgezählt. Der mit „Projekte nach Artikel 4 Absatz 2“ überschriebene Anhang II enthält, soweit er hier von Belang ist, folgende Nummern:

6. Die Richtlinie wurde in den Niederlanden durch die Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Allgemeines Umweltschutzgesetz) und durch den Besluit milieueffectrapportage (Verordnung über den Umweltverträglichkeitsbericht; im folgenden: Verordnung) vom 20. Mai 1987<sup>2</sup> umgesetzt.

„10. *Infrastrukturprojekte*

...

- e) Flußkanalisierungs- und Stromkorrekturarbeiten

7. Artikel 41b Absatz 1 des Allgemeinen Umweltschutzgesetzes lautet: „Durch Verordnung werden die Tätigkeiten angegeben, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können; dabei werden

2 — Stbl. 1987, S. 278.

eine oder mehrere Entscheidungen staatlicher Organe in bezug auf diese Tätigkeiten angegeben, bei deren Vorbereitung ein Umweltverträglichkeitsbericht zu erstellen ist.“

8. In Artikel 2 der Verordnung und in Teil A Nummer 1 ihres Anhangs wird „Deich“ definiert als „aufgeschüttetes Wasserwehr“.

Nach Nummer 2 ist unter „Anlage“ u. a. zu verstehen: erneute Ingebrauchnahme, Wiederherstellung, Vergrößerung oder sonstige Änderung.

Gemäß Teil C Nummer 12.1 des Anhangs ist die Anlage eines Deichs eine unter Artikel 41b fallende Tätigkeit, falls der Deich eine Länge von fünf Kilometern oder mehr und ein Querprofil von 250 m<sup>2</sup> oder mehr hat<sup>3</sup>.

3 — In der Verordnung über den Umweltverträglichkeitsbericht vom 4. Juli 1994, die an die Stelle der Verordnung von 1987 getreten ist, sind die genannten Schwellenwerte für die Vornahme einer Prüfung der Umweltauswirkungen bei Deichen an Wasserwegen nicht mehr enthalten. Diese Neuregelung ist jedoch auf die vorliegende Rechtssache nicht anwendbar, da die behördliche Entscheidung, die vor dem vorlegenden Gericht angefochten wird, am 18. Mai 1993 getroffen wurde.

## Der Sachverhalt der Rechtssache

9. Nach Artikel 1 Abschnitt II Buchstabe d der Deltawet<sup>4</sup> (Deltagesetz) müssen zum Schutz des Landes vor Sturmfluten Arbeiten zur Verstärkung der Hochwasserwehre entlang des Rotterdamer Wasserwegs und der mit ihm in Verbindung stehenden Gewässer durchgeführt werden.

10. Mit Beschluß vom 26. Juni 1990 genehmigte der Minister für Verkehr und Wasserstaat den Plan zur Deichverstärkung für Sliedrecht-West, Sliedrecht-Zentrum und Sliedrecht-Ost. Dieser Plan sah u. a. die Anlage eines neuen Deichs anstelle des bestehenden Molendijk vor, der sich auf dem Grund und Boden der Kläger des Ausgangsverfahrens — Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV, Fa. Gebroeders Kraaijeveld, J. A. Kraaijeveld, J. Kraaijeveld Sr., J. Kraaijeveld Jr., W. Kraaijeveld und P. K. Kraaijeveld (im folgenden: Kläger) — befindet.

11. In seiner öffentlichen Sitzung vom 23. November 1992 stellte der Gemeinderat von Sliedrecht den Flächennutzungsplan „Teilweise Änderung der Flächennutzungspläne im Rahmen der Deichverstärkung“ auf. Der geänderte Plan soll Arbeiten zur Verstärkung

4 — Stbl. 1958, S. 246.

der Deiche entlang der Merwede im Gebiet der Gemeinde Sliedrecht ermöglichen. Die Änderungen beziehen sich u. a. auf Betriebsgrundstücke der Kläger und führen dazu, daß der Zugang der Firma Kraaijeveld zu den Schiffahrtswegen abgeschnitten wird.

15. Mit Zwischenentscheidung vom 8. März 1995 hat die Abteilung für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten des niederländischen Raad van State das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 des Vertrages folgende Fragen vorgelegt:

12. Am 18. Mai 1993 wurde der Flächennutzungsplan des Gemeinderats vom Provinzialausschuß von Süd-Holland genehmigt.

1) Ist der Begriff „Flußkanalisierungs- und Stromkorrekturarbeiten“ in Anhang II der Richtlinie dahin auszulegen, daß darunter auch bestimmte Arten von Arbeiten an einem Deich an Wasserwegen fallen?

13. Diese Genehmigung wurde ohne vorherige Prüfung der Auswirkungen der im Flächennutzungsplan vorgesehenen Bauarbeiten auf die Umwelt erteilt.

2) Spielt es, auch im Hinblick auf die in der Richtlinie verwendeten Begriffe „Projekte“ und „Änderung von Projekten“, für die Antwort auf die erste Frage eine Rolle, ob es sich handelt um

#### Die Vorlageentscheidung

14. Am 20. Juli 1993 erhoben die Kläger gegen die Entscheidung des Provinzialausschusses beim niederländischen Raad van State Klage, mit der sie geltend machten, daß der Beschluß zur Festlegung der neuen Linieneinführung der Deiche nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorbereitet worden sei.

a) die Anlage eines neuen Deichs,

b) die Verlegung eines bestehenden Deichs,

c) die Verstärkung und/oder Verbreiterung eines bestehenden Deichs,

d) die Ersetzung eines Deichs durch einen neuen an derselben Stelle, der unter Umständen stärker und/oder breiter ist als der bisherige Deich, oder

vom Gericht trotzdem angewandt werden?

### Die erste Frage

e) eine Kombination mehrerer der unter a bis d genannten Sachverhalte?

3) Sind die Artikel 2 Absatz 1 und 4 Absatz 2 der Richtlinie dahin auszulegen, daß — wenn ein Mitgliedstaat in seinen nationalen Umsetzungsvorschriften für ein bestimmtes in Anhang II aufgezähltes Projekt unrichtige Bestimmungen oder Kriterien und/oder Schwellenwerte im Sinne des genannten Artikels 4 Absatz 2 festgelegt hat — gemäß dem genannten Artikel 2 Absatz 1 eine Verpflichtung besteht, für dieses Projekt einen Umweltverträglichkeitsbericht zu erstellen, wenn bei ihm „aufgrund [seiner] Art, [seiner] Größe oder [seines] Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt“ im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 zu rechnen ist?

4) Wenn die dritte Frage zu bejahen ist, hat diese Verpflichtung dann unmittelbare Wirkung, d. h., kann sich ein einzelner vor dem nationalen Gericht auf sie berufen, und muß sie, auch wenn sie in dem beim Gericht anhängigen Rechtsstreit nicht tatsächlich geltend gemacht wird,

16. Mit seiner ersten Frage möchte das vorliegende Gericht vom Gerichtshof wissen, ob Anhang II Nummer 10 Buchstabe e der Richtlinie dahin auszulegen ist, daß Deiche wie der vorliegende „Flußkanalisierungs- und Stromkorrekturarbeiten“ sind.

17. Das vorliegende Gericht hat in der Vorlageentscheidung ausgeführt, daß Projekte, die — wie Deiche an Wasserwegen — darauf abzielten, Wasserwege in einem bestimmten Bett zu halten oder sie in ein solches zu bringen und anschließend darin zu halten, unter Anhang II Nummer 10 Buchstabe e der Richtlinie fielen. Entscheidend seien nicht die Ziele des Projekts, sondern seine Auswirkungen auf die Umwelt.

18. Die niederländische Regierung, unterstützt von der italienischen Regierung, macht geltend, daß die Anlage eines Deichs an einem Wasserweg nicht unter den Begriff „Flußkanalisierungs- und Stromkorrekturarbeiten“ falle. Dieser Ausdruck beziehe sich nur auf Kanalisierungsarbeiten, die den Charakter eines Wasserwegs als solchen, insbesondere die Menge oder die Qualität des Wassers, veränderten, indem sie z. B. das

Flußbett, die Wassertiefe oder die Strömungsgeschwindigkeit beeinflussen. Solche Veränderungen könnten beträchtliche Auswirkungen auf die Flora und Fauna des Wasserwegs haben. Arbeiten an Deichen an Wasserwegen hätten dagegen als solche keine Folgen für den Fluß, an dem sie durchgeführt würden, und daher keine Auswirkungen auf die Flora und Fauna des Wasserwegs.

19. Die Kläger und die Kommission haben sich der Auffassung des vorlegenden Gerichts angeschlossen. Die Kläger weisen außerdem darauf hin, daß die niederländischen Behörden, indem sie in der Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie festgelegt hätten, ab welchen Schwellenwerten bei Arbeiten an Deichen eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen sei, indirekt eingeräumt hätten, daß Deichprojekte zu den in Anhang II aufgeführten Projektarten gehören.

20. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ist eine gemeinsame und einheitliche Auslegung der Rechtsakte der Gemeinschaft anzustreben; eine einzelne Bestimmung ist anhand ihres Wortlauts und ihrer Ziele sowie des Zusammenhangs auszulegen, in dem sie steht <sup>5</sup>.

21. Das Ziel der Richtlinie besteht nach ihrer sechsten Begründungserwägung darin, sicherzustellen, daß Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer vorherigen Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Gemäß Artikel 3 haben die Mitgliedstaaten die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf Mensch, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Sachgüter und das kulturelle Erbe zu prüfen. Dieses Ziel und die große Zahl zu berücksichtigender Faktoren erfordern es meines Erachtens, im Zweifelsfall den tatsächlichen Umweltauswirkungen, mit denen bestimmte Projektarten verbunden sein können, großes Gewicht bei der Auslegung von Anhang II beizumessen.

22. Der Inhalt von Anhang II Nummer 10 Buchstabe c der Richtlinie ist in den verschiedenen Sprachfassungen im wesentlichen identisch. Insoweit ist auf die französische, die italienische und die deutsche Fassung zu verweisen, deren gemeinsames Merkmal darin besteht, daß von Arbeiten zur Kanalisierung und Korrektur von Wasserwegen die Rede ist. Die niederländische Fassung, die die Formulierung „werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen“ enthält, scheint damit voll und ganz übereinzustimmen.

23. Das Wort „Kanalisierung“ scheint sich sprachlich auf Arbeiten zu beziehen, mit denen in das natürliche Bett eines Wasserwegs eingegriffen wird, indem z. B. ein Kanal gegraben wird, durch den das Flußwasser

<sup>5</sup> — Vgl. z. B. Urteile vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 173/88 (Henriksen, Slg. 1989, 2763, Randnr. 11), vom 29. Juni 1988 in der Rechtssache 300/86 (Van Landschoot, Slg. 1988, 3443, Randnr. 18) und vom 22. Mai 1985 in der Rechtssache 13/83 (Parlament/Rat, Slg. 1985, 1513, Randnr. 34).

ganz oder teilweise aus seinem natürlichen Bett geleitet wird. Ein Eingriff, mit dem ein Wasserweg begradigt oder vertieft wird, um ihn schiffbar zu machen, kann unter Umständen auch eine Kanalisierung sein. Die Anlage eines Deichs an einem Wasserweg hat dagegen für sich genommen nicht zwangsläufig zur Folge, daß in das natürliche Bett des Wasserwegs eingegriffen wird, und kann gegebenenfalls nicht als Kanalisierungsarbeit anzusehen sein.

24. Es ist schwieriger, eine genaue Definition des Begriffes „Korrektur von Wasserwegen“ zu geben. Eine gewisse negative Abgrenzung folgt jedoch aus Nummer 10 Buchstabe f, der „Talsperren und sonstige Anlagen zum Aufstauen eines Gewässers oder zum dauernden Speichern von Wasser“ betrifft. Der Begriff der Korrektur von Wasserwegen muß sich somit auf anderes und auf mehr als auf solche Anlagen erstrecken. „Aufstauen“ scheint vorauszusetzen, daß durch die Anlage, wenn sie in Verbindung mit einem Wasserweg errichtet wird, dauerhaft in die Strömungsgeschwindigkeit des Wassers eingegriffen wird. Dies geschieht vermutlich in der Regel durch den Bau eines Wehres quer zum Wasserweg, was gewöhnlich zur Folge hat, daß zwischen dem Wasserspiegel vor und nach dem Damm ein Höhenunterschied entsteht. Das Flußwasser wird vor dem Wehr aufgestaut und kann dann in kontrollierter Menge abgeleitet werden, z. B. um Strom zu erzeugen, den Wasserweg befahrbar zu machen (mit Hilfe von Schleusen) oder tiefer gelegene Gebiete vor Überschwemmungen zu schützen. Nummer 10 Buchstabe f dürfte sich jedoch auch auf Anlagen beziehen, die den Wasserweg zwar nicht sperren, aber verengen, da auch solche Anlagen zu einem gewissen Aufstauen des Gewässers führen können.

25. Das Wort „Korrektur“ deutet darauf hin, daß es sich um Arbeiten handeln muß, die auf irgendeine Weise den natürlichen Lauf des Gewässers beeinflussen. Hierzu gehören zweifellos Arbeiten, durch die der Wasserweg begradigt oder vertieft wird. Die Bestimmung kann jedoch meines Erachtens nicht darauf beschränkt werden.

26. Zweck und Funktion eines Deichs bestehen darin, das Flußwasser zurückzuhalten<sup>6</sup> und dadurch zu verhindern, daß der Wasserweg in Zeiten hohen Wasserstands das Land hinter dem Deich überflutet. Ein Deich an einem Wasserweg verhindert somit, wenn er seinen Zweck erfüllt, daß ein Wasserweg natürlich fließt. Folglich stellt ein Deich einen Eingriff in den natürlichen Lauf des Wasserwegs dar und bewirkt somit eine Korrektur des Wasserwegs.

27. Wortlaut und Zielsetzung der übrigen Bestimmungen der Richtlinie sprechen ebenfalls dafür, Deiche an Wasserwegen in den Anwendungsbereich der Richtlinie einzubeziehen. Das Merkmal solcher Deiche besteht darin, daß entlang des Wasserwegs ein großer Wall aus Sand und anderen Stoffen aufgeschüttet wird. Ein Deich an einem Wasserweg kann somit für sich genommen Auswirkungen auf die natürliche Landschaft haben. Es sei daran erinnert, daß unter dem Wort „Projekt“ nach Artikel 1 Absatz 2 u. a.

<sup>6</sup> — Im *Petit Robert* von 1987, S. 542, wird das Wort „digue“ definiert als „longue construction destinée à contenir les eaux“.

Eingriffe in Natur und Landschaft zu verstehen sind. Deiche an Wasserwegen können sich außerdem sowohl auf die Fauna als auch auf die Flora auswirken, da sie z. B. dazu führen können, daß Feuchtgebiete, die mit dem Flußbett in Verbindung stehen, austrocknen und dadurch die Tier- und Pflanzenwelt geschädigt wird. Dies gilt unabhängig davon, ob der Deich mehrmals pro Jahr oder nur in Abständen von mehreren Jahren seinem Zweck dient, da auch die Zufuhr von Feuchtigkeit und von organischen und anderen Stoffen bei Überschwemmungen mit mehrjährigem Abstand von — sogar lebenswichtiger — Bedeutung für die örtliche Flora und Fauna sein kann. Es ist daher keinesfalls auszuschließen, daß Deiche an einem Wasserweg erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. In Übereinstimmung mit dem Ziel der Richtlinie muß deshalb davon ausgegangen werden, daß solche Projekte unter die Richtlinie fallen.

28. Vor diesem Hintergrund ist auf die erste Frage meiner Ansicht nach zu antworten, daß der Begriff „Flußkanalisierungs- und Stromkorrekturarbeiten“ in Anhang II Nummer 10 Buchstabe e der Richtlinie dahin auszulegen ist, daß Deiche an Wasserwegen darunter fallen.

## Die zweite Frage

29. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof im

wesentlichen wissen, ob der Begriff „Projekt“ in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie dahin auszulegen ist, daß darunter fallen:

- a) die Anlage eines neuen Deichs,
- b) die Verlegung eines bestehenden Deichs,
- c) die Verstärkung und/oder Verbreiterung eines bestehenden Deichs,
- d) die Ersetzung eines Deichs durch einen neuen an derselben Stelle, der unter Umständen stärker und/oder breiter ist als der bisherige Deich, oder
- e) eine Kombination mehrerer der unter a bis d genannten Sachverhalte.

30. Das vorlegende Gericht hat in seiner Vorlageentscheidung dargelegt, warum nach seiner Auffassung unter „Flußkanalisierungs-

und Stromkorrekturarbeiten“ alle Arbeiten fallen, die darauf abzielen, Wasserwege in einem bestimmten Bett zu halten oder sie in ein solches zu bringen und anschließend darin zu halten, und bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, ohne daß es eine Rolle spielt, ob dabei bestehende Anlagen erweitert oder ersetzt werden. Die Richtlinie finde somit z. B. dann Anwendung, wenn ein bestehender kleiner Deich durch einen neuen langen Deich verlängert werde oder wenn ein bestehender Deich einige Kilometer landeinwärts verlegt werde. Die Kläger haben sich der Auffassung des vorlegenden Gerichts angeschlossen.

31. Die niederländische und die italienische Regierung sind der Meinung, daß es sich im vorliegenden Fall nur um die Änderung eines bestehenden Deichs handele. Diese sei hier als Änderung eines Projekts anzusehen; die Richtlinie finde aber auf Änderungen von Projekten des Anhangs II keine Anwendung (vgl. Anhang II Nummer 12, in dem nur von der Änderung von Projekten des Anhangs I gesprochen wird). In Artikel 4 der Richtlinie werde zwischen den Projekten des Anhangs I, die stets einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müßten, und den Projekten des Anhangs II unterschieden, bei denen die Mitgliedstaaten ein Ermessen hätten. Der Grund für diese Unterscheidung liege darin, daß die Auswirkungen von Projekten des Anhangs I auf die Umwelt im allgemeinen einschneidender seien als die von Projekten des Anhangs II. Ebenso habe die Durchführung des ursprünglichen Projekts im allgemeinen einschneidendere Folgen als eine spätere Änderung. Die Anlage eines Deichs könne z. B. einschneidendere Folgen haben als eine spätere Verlegung, Verstärkung oder Ersetzung des betreffenden Deichs. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe es nur für erforderlich gehalten, den

Anwendungsbereich der Richtlinie auf die Änderung von Projekten des Anhangs I zu erstrecken, die im allgemeinen am einschneidendsten seien.

32. Die Kommission ist ebenfalls der Meinung, daß Änderungen an Flußkanalisierungs- und Stromkorrekturarbeiten oder anderen in Anhang II aufgeführten Projekten nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fielen. Eine nachträgliche Änderung könne jedoch so einschneidend sein, daß es sich der Sache nach um ein — stets zu prüfendes — neues Projekt handele. Wenn dies nicht der Fall sei, dann brauche eine nachträgliche Änderung an einer bestehenden Anlage keiner Prüfung gemäß Artikel 4 Absatz 2 unterzogen zu werden.

33. Das Vereinigte Königreich ist der Ansicht, daß der Begriff „Projekt“ auch die Änderung bereits verwirklichter Projekte umfasse, und fügt hinzu, Anhang II Nummer 12 diene dazu, Projekte, die sonst in den Anwendungsbereich von Artikel 4 Absatz 1 und Anhang I fallen würden, Artikel 4 Absatz 2 zu unterstellen. Aus Nummer 12 könne daher nicht abgeleitet werden, daß die Änderung von Projekten im übrigen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie falle. Die in der Richtlinie enthaltene Definition des Begriffes „Projekt“ sei so weit, daß sie auch die Änderung bestehender Anlagen umfassen könne. Auch das Bemühen, der Richtlinie praktische Wirksamkeit zu verleihen, spreche für eine solche Auslegung, da nachträgliche Änderungen für sich genommen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben könnten.

34. Das Wort „Projekt“ bringt meines Erachtens sprachlich klar zum Ausdruck, daß es sich um etwas Unvollendetes handeln muß<sup>7</sup>. In Artikel 1 Absatz 2 wird „Projekt“ folgerichtig definiert als „*die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen*“ (Hervorhebung durch mich). Die Richtlinie muß deshalb so verstanden werden, daß von einem Projekt nicht mehr gesprochen werden kann, sobald die Anlage errichtet worden ist. Es wäre gekünstelt, wenn man eine geplante Anlage an einem bestehenden Deich, dessen Fundamente kurz nach der Zeit der Wikinger gelegt wurden, als Änderung eines Projekts ansehen würde<sup>8</sup>. Es spielt natürlich auch keine Rolle, ob bei einem bereits vollendeten Projekt ursprünglich eine Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß der Richtlinie durchgeführt worden war oder nicht.

36. Diese Auslegung wird meines Erachtens gestützt durch das Urteil des Gerichtshofes vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-431/92, Kommission/Deutschland<sup>9</sup>. Diese Rechtssache betraf die Errichtung eines neuen Kraftwerksblocks mit einer Leistung von 500 MW für das Wärmekraftwerk Großkrotzenburg, wobei u. a. die Frage zu klären war, ob es sich um ein Projekt für eine Anlage im Sinne von Anhang I handelte, der u. a. für Wärmekraftwerke mit einer Wärmeleistung von mindestens 300 MW gilt, oder um eine Änderung eines Projekts des Anhangs I, die — wie schon gesagt — unter Anhang II der Richtlinie fällt.

Der Gerichtshof führte in Randnummer 35 aus:

35. Als „Projekte“ sind daher meiner Ansicht nach geplante Anlagen oder sonstige noch nicht durchgeführte Eingriffe in die Umwelt anzusehen, die zu einer Änderung des Status quo führen, gleichgültig, ob sie in irgendeiner Weise mit einem anderen von Menschenhand bereits geschaffenen Objekt in Zusammenhang stehen. Der Begriff „Änderung eines Projekts“ kann sich somit nur auf Fälle beziehen, in denen an einem Projekt vor seiner Vollendung Änderungen vorgenommen werden.

„Nach Anhang I Nummer 2 der Richtlinie sind Projekte von Wärmekraftwerken mit einer Wärmeleistung von mindestens 300 MW systematisch einer Prüfung zu unterziehen. Dies gilt im Sinne dieser Vorschrift unabhängig davon, ob sie eigenständig ausgeführt werden, einer bestehenden Anlage hinzugefügt werden oder gar mit dieser in einem engen funktionellen Zusammenhang stehen. Ein Zusammenhang mit einer bestehenden Anlage nimmt dem Projekt nicht seinen Charakter als ‚Wärmekraftwerk mit einer Wärmeleistung von mindestens 300 MW‘, so daß es der in Nummer 12 des Anhangs II aufgeführten Kategorie ‚Änderung von Projekten des Anhangs I‘ zuzuordnen wäre.“

7 — Im *Petit Robert* von 1987, S. 1542, wird das französische Wort „projet“ definiert als „image d'une situation, d'un état que l'on pense atteindre“, und im *Shorter Oxford English Dictionary* von 1977 wird das entsprechende englische Wort „project“ definiert als „a plan, draft, scheme, or table of something; a mental conception or idea“.

8 — Nach den vorliegenden Angaben wurden die meisten Deiche in den Niederlanden im 12. Jahrhundert angelegt.

9 — Slg. 1995, I-2189.

Ein Projekt ist demnach ein Projekt, unabhängig davon, ob es in eine bestehende Anlage integriert wird.

auf die Umwelt haben können. Es scheint daher am besten mit dem Ziel der Richtlinie in Einklang zu stehen, wenn in allen vom vorlegenden Gericht genannten Fällen eine Umweltverträglichkeitsprüfung des betreffenden Projekts erfolgen muß.

37. Die Abgrenzung der in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Projekte ist auf der Grundlage einer Auslegung des genauen Inhalts der Anhänge I und II der Richtlinie vorzunehmen. Das Wort „anlæg“ in der dänischen Fassung von Anhang II Nummer 10 Buchstabe e, der sich wie gesagt auf Anlagen zur Korrektur von Wasserwegen bezieht, könnte den Eindruck erwecken, daß es sich um mehr handeln muß als um die Ersetzung von etwas Bestehendem. In einer Reihe anderer Sprachfassungen wird jedoch der weiter gefaßte Begriff „Arbeiten“ verwendet<sup>10</sup>. Meiner Meinung nach können daher in Nummer 10 Buchstabe e aus dem Wort „anlæg“ keine besonderen quantitativen Einschränkungen abgeleitet werden. Die Tatsache, daß es z. B. als erforderlich angesehen wird, einen bestehenden Deich durch einen neuen zu ersetzen, deutet bereits darauf hin, daß rein faktisch gesehen eine Änderung des Status quo eintritt. Ein neuer Deich, der einen bestehenden Deich ersetzen soll, enthält vielleicht andere Materialien oder ist anders konstruiert als sein Vorgänger. Ein bestehender Deich wird nämlich nur dann durch einen neuen ersetzt, wenn die Kosten hierfür durch gewisse Veränderungen gegenüber dem vorherigen Zustand wettgemacht werden, die in irgendeiner Weise Vorteile bringen. Ein neuer Deich dürfte jedenfalls unter im übrigen gleichen Bedingungen länger halten als ein alter. Hinzu kommt, daß die Arbeiten beim Bau eines Deichs selbst erhebliche Auswirkungen

38. Der Vollständigkeit halber möchte ich noch einige Bemerkungen zu der Frage hinzufügen, ob eine Änderung von Projekten des Anhangs II in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

39. Aus Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie geht hervor, daß die von der Richtlinie erfaßten *Projekte* in Artikel 4 definiert sind. Wenn in Artikel 4 Absatz 2 von „Projekte[n]“ der in Anhang II aufgezählten Klassen“ und in Anhang II Nummer 12 von der „Änderung von Projekten des Anhangs I“ die Rede ist, dann ist daraus zu folgern, daß es sich bei der Änderung von Projekten selbst um Projekte im Sinne der Richtlinie handelt. Dadurch wird Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie mit Artikel 2 Absatz 1 in Einklang gebracht, in dem nur von Projekten die Rede ist, und mit Anhang II, wo diese Projekte näher konkretisiert werden. Mit Anhang II Nummer 12 soll daher meines Erachtens klargestellt werden, daß Änderungen noch nicht vollendeter Projekte des Anhangs I

<sup>10</sup> — So in der französischen Fassung mit dem Wort „ouvrages“, in der italienischen Fassung mit dem Wort „opere“ und in der deutschen Fassung.

unter Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie fallen, so daß solche Änderungen von Projekten des Anhangs I nicht nur dann einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden, wenn die Änderung selbst die in Anhang I genannten Schwellenwerte überschreitet. Aus Anhang II Nummer 12 können dagegen keine Umkehrschlüsse gezogen werden. Bei der Änderung von Projekten sowohl des Anhangs I als auch des Anhangs II ist daher konkret zu prüfen, ob die Änderung erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann, so daß gegebenenfalls eine Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 der Richtlinie zu erfolgen hat.

Projekts und das Erfordernis einer erneuten Umweltverträglichkeitsprüfung konkret geprüft werden.

41. Eine Auslegung, nach der Änderungen von Projekten generell in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, verhindert außerdem, daß die Richtlinie umgangen werden kann, indem ein kleineres Projekt ausgearbeitet wird, das keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt hat und bei dem deshalb keine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen zu werden braucht, und dieses anschließend in etwas umgewandelt wird, das sehr wohl erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann<sup>11</sup>.

40. Das Ziel der Richtlinie, daß Projekte, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, zunächst einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden sollen, spricht entscheidend für diese Auslegung. Eine Änderung an einem noch nicht vollendeten Projekt des Anhangs I oder des Anhangs II kann durchaus erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Ob dies der Fall ist, muß jedoch konkret geprüft werden. Eine Regelung, die auf Schwellenwerten beruht, wie sie in Anhang I enthalten sind, ist nicht ohne weiteres als Grundlage für eine Beurteilung der Folgen von Projektänderungen für die Umwelt geeignet. So kann z. B. die Erhöhung der Leistung eines geplanten Kraftwerks von 300 MW auf 550 MW erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Die Erhöhung beträgt jedoch nicht mindestens 300 MW, so daß es sich nicht ipso facto um ein Projekt des Anhangs I handelt. Anhang II Nummer 12 stellt in einem solchen Fall sicher, daß die Änderungen des

42. Zusammenfassend bin ich der Ansicht, daß auf die zweite Frage zu antworten ist, daß Anhang II Nummer 10 Buchstabe c der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten dahin auszulegen ist, daß darunter alle geplanten Arbeiten an Deichen an Wasserwegen fallen, unabhängig davon, ob es sich um die Anlage eines neuen Deichs, die Verlegung eines bestehenden Deichs, die Verstärkung und/oder Verbreiterung eines bestehenden Deichs, die Ersetzung eines Deichs durch einen neuen an derselben Stelle, der nicht stärker und/oder breiter ist als der bisherige Deich, oder eine Kombination dieser Arbeiten handelt.

11 — Vgl. hierzu Nr. 26 meiner Schlußanträge vom 21. Februar 1995 in der Rechtssache C-431/92 (Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-2192).

### Die dritte Frage

43. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie dahin auszulegen sind, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, ein bestimmtes Projekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen, wenn bei einer konkreten Beurteilung davon auszugehen ist, daß bei ihm mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, und daß die Mitgliedstaaten daher gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen, wenn sie Schwellenwerte festlegen, die zur Folge haben, daß in einem solchen Fall keine Umweltverträglichkeitsprüfung stattfindet.

44. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist der Richtlinie zu entnehmen, daß Projekte des Anhangs II, bei denen aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen. Die Kläger teilen diese Auffassung.

45. Die niederländische Regierung, unterstützt von der italienischen Regierung, führt aus, Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie räume den Mitgliedstaaten ein Ermessen bei der Bestimmung der Umstände ein, unter denen bei Projekten des Anhangs II eine Umweltverträglichkeitsprüfung stattfinden müsse. In der Richtlinie gebe es hierfür keine genaueren Vorgaben. Die in der Verordnung über

Deiche an Wasserwegen enthaltenen Schwellenwerte beruhten auf der Erwägung, daß zwischen der Länge und Breite eines Deichs und den Auswirkungen auf die Umwelt ein enger Zusammenhang bestehe. Die Behörden hätten vor der Festlegung dieser Schwellenwerte geprüft, welche Umweltauswirkungen Deiche an Wasserwegen haben könnten. Der in der Richtlinie eingeräumte Ermessensspielraum sei daher nicht überschritten worden.

46. Die Kommission weist darauf hin, daß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie eine generelle Verpflichtung enthalte, Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen sei, einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen. In Artikel 4 Absätze 1 und 2 werde diese Verpflichtung präzisiert. Projekte des Anhangs I hätten stets erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt und müßten deshalb stets Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung sein. Projekte des Anhangs II müßten dagegen einer konkreten Prüfung anhand ihrer individuellen Merkmale unterzogen werden. Artikel 4 Absatz 2 gebe den Mitgliedstaaten die Befugnis, Kriterien und Schwellenwerte festzulegen, um diese Prüfung zu erleichtern. Die Mitgliedstaaten seien dabei jedoch an die Verpflichtung aus Artikel 2 Absatz 1 gebunden, so daß sie keine Kriterien und Schwellenwerte festlegen dürften, die dazu führten, daß Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen sei, keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen würden. Vieles deute darauf hin, daß die von den niederländischen Behörden festgelegten Schwellenwerte, nach denen an Wasserwegen gelegene Deiche nur bei einer Länge von fünf Kilometern oder mehr

und einem Querprofil von 250 m<sup>2</sup> oder mehr Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung seien, dazu führten, daß Flußdeichprojekte generell aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herausfielen.

47. Ich möchte auf die erste Begründungserwägung der Richtlinie hinweisen, wonach die beste Umweltpolitik darin besteht, Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, statt sie erst nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen. Angesichts dessen wird durch die Richtlinie ein Verfahren eingeführt, das sicherstellen soll, daß Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer vorherigen Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden (vgl. die sechste Begründungserwägung und Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie). Dieses Ziel liegt auch Artikel 2 Absatz 1 zugrunde, wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit vor der Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Prüfung in bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden.

48. Die Richtlinie gilt für Umweltauswirkungen im weiten Sinne. In Artikel 3 ist die Rede von den unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf Mensch, Fauna, Flora, Boden, Klima, Landschaft und die Wechselwirkung zwischen diesen Faktoren sowie auf Sachgüter und das kulturelle Erbe. In die Prüfung, ob bei einem bestimmten Projekt mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, muß

folglich eine ganze Reihe von Faktoren einbezogen werden.

49. Der Gerichtshof hat in den Randnummern 39 und 40 des genannten Urteils vom 11. August 1995 zum Kraftwerk in Großkrotzenburg festgestellt, daß Artikel 2 der Richtlinie eine unmißverständliche Verpflichtung für die zuständigen Behörden aufstelle, bestimmte Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen. Der Gerichtshof hat in den genannten Randnummern weiter ausgeführt, Artikel 3 lege den Inhalt der Prüfung fest, zähle die Faktoren auf, denen hierbei Rechnung zu tragen sei, und erlege den nationalen Behörden zugleich eine unmißverständliche Verpflichtung auf.

50. Artikel 4 Absatz 2, wonach Projekte des Anhangs II einer Prüfung unterzogen werden, wenn ihre Merkmale nach Auffassung der Mitgliedstaaten dies erfordern, und wonach die Mitgliedstaaten insbesondere bestimmte Arten von Projekten, die einer Prüfung zu unterziehen sind, bestimmen oder Kriterien und/oder Schwellenwerte aufstellen können, anhand deren bestimmt werden kann, welche Projekte einer Prüfung unterzogen werden sollen, muß im Licht dieser Verpflichtung ausgelegt werden.

51. Es wäre meines Erachtens hiermit unvereinbar, wenn Artikel 4 Absatz 2 dahin gehend ausgelegt würde, daß er den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum

bei der Festlegung der Bedingungen einräumt, unter denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung der Projekte des Anhangs II vorzunehmen ist. Damit würde Artikel 2 Absatz 1, wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit vor der Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Prüfung in bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden, jeder eigenständige Inhalt genommen und faktisch losgelöst von der Richtlinie ausgelegt. Dies wäre unvereinbar mit der Tatsache, daß Artikel 2 Absatz 1 in Anbetracht der sechsten Begründungserwägung und von Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie zentrale Bedeutung für die Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Richtlinie zu haben scheint. Nach diesen Bestimmungen bezieht sich die Richtlinie gerade auf Projekte, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Eine solche Auslegung wäre auch nicht damit zu vereinbaren, daß die Richtlinie nach ihrer zweiten Begründungserwägung neben dem Schutz der Umwelt auch zur Angleichung der Rechtsvorschriften dient. Wenn den Mitgliedstaaten ein Ermessen eingeräumt wäre, könnte dies in bezug auf die Projekte, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen, zu großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten führen.

52. Meiner Ansicht nach enthält Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie die Grundkriterien dafür, ob ein Projekt Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung sein muß, und somit eine eigenständige Verpflichtung

der Mitgliedstaaten<sup>12</sup>. Diese Verpflichtung bedeutet, daß die Mitgliedstaaten bei der Prüfung der Frage, ob bei einem Projekt mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, konkret feststellen müssen, ob dieses Projekt erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann, und gegebenenfalls eine Umweltverträglichkeitsprüfung des Projekts vornehmen müssen.

53. Der Wortlaut von Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 2 scheint mir mit dieser Auslegung ohne weiteres vereinbar zu sein. Wie bereits erwähnt, besteht nach dieser Vorschrift einerseits die Möglichkeit, bestimmte Arten von Projekten zu bestimmen, die einer Prüfung zu unterziehen *sind*, und andererseits die Möglichkeit, Kriterien und/oder Schwellenwerte aufstellen, um zu bestimmen, welche Projekte des Anhangs II einer Prüfung unterzogen werden *sollen*. Die Mitgliedstaaten können somit Vorschriften schaffen, um die Beurteilung der Frage zu erleichtern, bei welchen Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Ist allgemein bekannt, daß z. B. die Freisetzung von Kadmium ab einem bestimmten Umfang eine solche Auswirkung haben kann, so können die Mitgliedstaaten festlegen, daß bei Projekten des Anhangs II, die zur Folge haben, daß dieser Stoff in einer über einen solchen Schwellenwert hinausgehenden Menge freigesetzt wird, eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgen *muß*.

12 — Wie die Kommission in ihrem Bericht über die Richtlinie (KOM[93] 28, S. 5) ausführt, hat die Richtlinie in mancher Hinsicht den Charakter eines Rahmengesetzes. Sie meint, die Mitgliedstaaten hätten einen beträchtlichen Spielraum bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht. Damit werde den Mitgliedstaaten jedoch keineswegs ein Ermessen eingeräumt. Wie die Kommission in diesem Zusammenhang hinzufügt, ist Voraussetzung, daß die tragenden Grundsätze beachtet werden.

54. Daraus folgt jedoch nicht, daß Freisetzen unter einem festgelegten Schwellenwert niemals erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Dies hängt von der Empfindlichkeit der jeweiligen Umwelt ab, so daß konkret geprüft werden muß, ob erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt vorliegen, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach den Vorschriften der Richtlinie erforderlich machen. Der Formulierung von Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 2 läßt sich auch keine Berechtigung der Mitgliedstaaten entnehmen, eine solche Untersuchung in allen Fällen zu unterlassen, in denen ein festgelegter Schwellenwert nicht überschritten wird. Die Mitgliedstaaten können Kriterien und Schwellenwerte aufstellen, um zu bestimmen, wann Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach den Vorschriften der Richtlinie unterzogen werden *sollen*, aber der Bestimmung läßt sich nicht entnehmen, daß die Mitgliedstaaten Kriterien und Schwellenwerte aufstellen können, um zu bestimmen, wann eine solche Umweltverträglichkeitsprüfung *nicht* vorzunehmen ist. Das Ziel kann somit nicht darin gesehen werden, die Mitgliedstaaten von einer konkreten Beurteilung freizustellen, sondern darin, sie zur Festlegung von Kriterien und Schwellenwerten zu ermächtigen, um die Projekte zu definieren, bei denen erfahrungsgemäß in dem betreffenden Mitgliedstaat — wie es bei den Projekten des Anhangs I stets der Fall ist — mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, so daß den Mitgliedstaaten die administrative Bürde genommen wird, diese Frage in jedem Einzelfall prüfen zu müssen.

55. Ein Schwellenwert im Sinne der Richtlinie wird deshalb in der Regel eine Zahl sein — z. B. eine bestimmte Konzentration von Schwermetallen oder ein bestimmter Ausstoß von Schwefel in die Luft —, bei deren

Überschreitung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muß. Das Wort „Kriterien“ dürfte auf andere Maßstäbe wie die Kapazität oder den Umfang einer Anlage — z. B. die Zahl der Tiere, für die ein Schweinestall ausgelegt ist — Bezug nehmen, die auch für die Frage maßgebend sein können, ob generell eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen ist.

56. Diese Auslegung wird durch den Inhalt von Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie bestätigt, wonach die Mitgliedstaaten in Ausnahmefällen ein *einzelnes* Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen dieser Richtlinie ausnehmen können, vorausgesetzt, die in dieser Vorschrift genannten sehr strengen Bedingungen sind erfüllt. Die Mitgliedstaaten können dagegen nicht Gruppen von Projekten oder ganze Klassen von Projekten generell von der Umweltverträglichkeitsprüfung freistellen.

57. Vor diesem Hintergrund bin ich der Auffassung, daß Artikel 4 folgende drei Funktionen hat:

— festzulegen, welche Projektklassen in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen;

— eine Reihe von Projekten (Projekte des Anhangs I) zu bestimmen, die nach Ansicht des Gemeinschaftsgesetzgebers generell erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, so daß in allen Fällen eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen werden muß;

— die Hauptgruppe von Projekten (Projekte des Anhangs II) aufzuzählen, bei denen nach Ansicht des Gemeinschaftsgesetzgebers vorab nicht generell beurteilt werden kann, ob sie erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, und bei denen dies daher konkret geprüft werden muß, wobei jeder Mitgliedstaat aber für sein Gebiet bestimmte Projektarten festlegen kann, die zu prüfen *sind*, und Kriterien oder Schwellenwerte aufstellen kann, um zu bestimmen, wann Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden *sollen*.

len, daß bei solchen Kraftwerken stets eine Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie stattfindet.

59. Handelt es sich dagegen z. B. um die Anlage eines Deichs an einem Wasserweg, so steht keineswegs fest, daß dies die Umwelt erheblich beeinträchtigen kann. Es hängt ganz von den Abmessungen und dem Standort des Deichs ab. Der Bau eines kleineren Deichs in einem unberührten Naturgebiet kann größere Auswirkungen auf Landschaft, Flora und Fauna haben als ein großer Deich, der einen bestehenden kleineren Deich ersetzt. Neben der Veränderung der natürlichen Landschaft kann der neue kleinere Deich in dem unberührten Naturgebiet z. B. die Lebensbedingungen für Frösche und andere Tierarten vernichten.

60. Ebenso kann sich die Verbreiterung eines bestehenden Deichs je nach seinem Standort stärker auf die Umwelt auswirken als die Anlage eines neuen Deichs. Wird ein bestehender Deich in einem Naturgebiet verbreitert, so kann das verbleibende Feuchtgebiet austrocknen, so daß die Lebensbedingungen für unter Umständen seltene Tier- oder Pflanzenarten beeinträchtigt werden. Wird in einem Industriegebiet, in dem es keine besondere Flora oder Fauna gibt, ein neuer Deich angelegt, so ist dagegen anzunehmen, daß dies als solches keine erheblichen Umweltauswirkungen haben wird, da die negative Auswirkung, die das Vorhandensein der Industrie in diesem Gebiet bereits auf die

58. Diese Unterteilung kann durch ein Beispiel verdeutlicht werden. Ein herkömmliches Kraftwerk mit einer Wärmeleistung von mindestens 300 MW ist im allgemeinen als Quelle erheblicher Verunreinigungen anzusehen. Ein solches Kraftwerk stößt u. a. CO<sub>2</sub> und säurehaltige Partikel aus, die unmittelbare Auswirkungen auf Boden, Wasser, Luft, Flora, Fauna und möglicherweise auch das Klima haben. Es entspricht somit dem übergeordneten Ziel der Richtlinie, sicherzustellen,

dortige Umwelt gehabt hat, nicht wesentlich verstärkt wird.

Diese Beispiele veranschaulichen, warum es zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie erforderlich ist, die in Anhang II genannten Projekte konkret zu prüfen.

Absatz 1 und 4 Absatz 2 der Richtlinie dahin auszulegen sind, daß die Mitgliedstaaten zu prüfen haben, ob bei den in Anhang II der Richtlinie aufgeführten Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, und gegebenenfalls dafür sorgen müssen, daß eine Prüfung dieser Auswirkungen gemäß den Artikeln 5 bis 10 der Richtlinie vorgenommen wird.

#### Die vierte Frage

61. Zusammenfassend bin ich der Auffassung, daß Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie den Mitgliedstaaten weder ein Ermessen bei der Festlegung der Projekte des Anhangs II einräumt, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen, noch die Befugnis gibt, die konkrete Beurteilung durch einen allgemeinen Grundsatz zu ersetzen, nach dem keine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen ist<sup>13</sup>. Bestimmen die Mitgliedstaaten Kriterien und Schwellenwerte, die dazu führen, daß Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, nicht Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung sind, oder die dazu führen, daß die zuständigen Behörden nicht alle für ein bestimmtes Projekt relevanten Faktoren in die Beurteilung einbeziehen, so handeln sie meines Erachtens unter Verstoß gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 3.

63. Die vierte Frage des vorlegenden Gerichts besteht in Wirklichkeit aus zwei Teilen. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob die Bestimmungen in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie unmittelbare Wirkung haben und ob diese Vorschrift gegebenenfalls vom nationalen Gericht auch dann anzuwenden ist, wenn sie in dem dort anhängigen Rechtsstreit nicht tatsächlich herangezogen wird. Ich halte es für zweckmäßig, diese Fragen getrennt zu behandeln.

#### *Unmittelbare Wirkung?*

62. Vor diesem Hintergrund schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die dritte Frage zu antworten, daß die Bestimmungen der Artikel 2

64. Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, daß bei Bejahung der dritten Frage vom Vorliegen einer genauen und unbedingten Richtlinienbestimmung auszugehen sei. Die Kläger schließen sich auch in diesem Punkt der Auffassung des vorlegenden Gerichts an.

13 — So auch die Schlußanträge von Generalanwalt Léger vom 11. Januar 1996 in der Rechtssache C-133/94 (Kommission/Belgien, Slg. 1996, I-2323, Nr. 50).

65. Die niederländische Regierung, das Vereinigte Königreich und die italienische Regierung machen geltend, daß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie keine unmittelbare Wirkung habe. Nach Ansicht der niederländischen und der italienischen Regierung ergibt sich aus der in Artikel 2 Absatz 1 enthaltenen Verweisung auf Artikel 4, daß die Bestimmung keinen eigenständigen Inhalt hat. Artikel 4 Absatz 2 überlasse den Mitgliedstaaten die Klärung der Frage, ob bei Projekten des Anhangs II eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich sei. Das Vereinigte Königreich führt aus, in der Richtlinie werde weder angegeben, welche Privatpersonen sich auf die Rechte berufen könnten, die der Richtlinie zu entnehmen sein sollten, noch werde die Behörde genannt, der gegenüber sie sich auf solche Rechte berufen könnten.

berufen könnte, um den Bürgern diese Rechte zu versagen“.

Der Gerichtshof hat deshalb in seiner Rechtsprechung festgestellt, daß sich der einzelne mangels fristgemäß erlassener Durchführungsmaßnahmen auf Bestimmungen einer Richtlinie, die inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, gegenüber allen innerstaatlichen, nicht richtlinienkonformen Vorschriften berufen kann, und daß er sich auf diese Bestimmungen auch berufen kann, soweit sie Rechte festlegen, die dem Staat gegenüber geltend gemacht werden können<sup>15</sup>.

66. Die Kommission trägt vor, Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie enthalte eine klare Verpflichtung. Überdies werde den Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Zieles keinerlei Ermessen eingeräumt. Die Bestimmung habe deshalb unmittelbare Wirkung.

68. Ein einzelner kann sich somit gegenüber staatlichen Einrichtungen auf genaue und unbedingte Richtlinienbestimmungen berufen, um sich entweder gegen die Anwendung mit ihnen unvereinbarer nationaler Vorschriften zu wehren oder um sich die aus ihnen ableitbaren Rechte zu sichern<sup>16</sup>.

67. Ich möchte meine Stellungnahme mit einem Hinweis auf die Ausführungen des Gerichtshofes im Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-91/92, Faccini Dori<sup>14</sup>, einleiten, wonach es „nicht hinnehmbar [wäre], daß der Staat, dem der Gemeinschaftsgesetzgeber den Erlaß bestimmter Vorschriften vorschreibt, mit denen seine Beziehungen — oder die Beziehungen staatlicher Einrichtungen — zu den Bürgern geregelt und diesen bestimmte Rechte gewährt werden sollen, sich auf die Nichterfüllung seiner Verpflichtungen

69. In der vorliegenden Rechtssache handelt es sich nicht um einen Fall, in dem die

15 — Vgl. z. B. Urteile vom 19. November 1991 in den Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich u. a., Slg. 1991, I-5357, Randnr. 11) und vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81 (Becker, Slg. 1982, 53, Randnr. 25).

16 — Vgl. H. Jarass, „Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinien“, NJW 1991, S. 2665, Abschnitt II. Als Beispiel für die erstgenannte Situation kann das in Fußnote 15 erwähnte Urteil Becker vom 19. Januar 1982 dienen. Als Beispiel für die letztgenannte Situation kann auf das Urteil des Gerichtshofes vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 380/87 (Enichem Base u. a., Slg. 1989, 2491) verwiesen werden, in dem der Gerichtshof allerdings entschieden hat, daß die maßgebliche Richtlinienbestimmung einzelnen keine Rechte verleiht.

14 — Slg. 1994, I-3325, Randnr. 23.

staatlichen Einrichtungen versuchen, gegenüber einem Bürger eine richtlinienwidrige nationale Vorschrift anzuwenden. Die Frage ist vielmehr, ob der Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus der Richtlinie erfüllt hat. Daher ist zu prüfen, ob aus diesen Verpflichtungen Rechte für den Bürger abgeleitet werden können.

herangezogen zu werden, wenn sie unzweideutig eine Verpflichtung begründet und weder an eine Bedingung geknüpft ist noch zu ihrer Erfüllung und Wirksamkeit einer Maßnahme der Gemeinschaftsorgane oder der Mitgliedstaaten bedarf<sup>17</sup>.

70. Gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, daß der Öffentlichkeit jeder Genehmigungsantrag sowie die eingeholten Informationen zugänglich gemacht werden und daß der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben wird, sich vor Durchführung des Projekts dazu zu äußern. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten somit zur Einführung eines Anhörungsverfahrens, mit dem den einzelnen ein Äußerungsrecht gegeben wird. Wenn die Umsetzung der Richtlinie durch einen Mitgliedstaat dazu führt, daß Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, nicht zum Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemacht werden, wird den Bürgern das Recht genommen, gehört zu werden. Die mangelhafte Umsetzung einer Richtlinie durch einen Mitgliedstaat beraubt den Bürger somit eines ihm nach der Richtlinie zustehenden Rechts. Es ist zu bemerken, daß kaum Zweifel daran bestehen können, daß die Kläger zur betroffenen Öffentlichkeit gehören, da das Projekt offenbar ernste Auswirkungen auf das von ihnen betriebene Unternehmen hat. Vor diesem Hintergrund bin ich der Auffassung, daß die Artikel 2 Absatz 1 und 4 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie einzelnen Rechte verleihen.

72. Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie enthält meines Erachtens, wie gesagt, eine eigenständige Verpflichtung der Mitgliedstaaten, bei Projekten, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 11. August 1995 zum Kraftwerk Großkrotzenburg festgestellt, daß Artikel 2 die unmißverständliche Verpflichtung aufstelle, dafür zu sorgen, daß bei bestimmten Projektarten eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen wird. Daraus läßt sich meiner Meinung nach auch ableiten, daß die in Artikel 2 Absatz 1 enthaltene Verpflichtung hinreichend genau ist.

73. Es gibt einen Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Frage, ob eine Auswirkung als erheblich anzusehen ist. Dies ist jedoch kein freies Ermessen oder ein Ermessen, dessen Ausübung vom Erlaß weiterer Rechtsakte durch die Mitgliedstaaten abhängt. Es handelt sich vielmehr um ein rechtlich gebundenes Ermessen, dessen Ausübung einer umfassenden gerichtlichen Nachprüfung unter Berücksichtigung aller

71. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist eine Bestimmung unbedingt und hinreichend genau, um von einem einzelnen

17 — Vgl. z. B. Urteil vom 23. Februar 1994 in der Rechtssache C-236/92 (Comitato di coordinamento per la difesa della Cava u. a., Slg. 1994, I-483, Randnrn. 9 und 10).

konkreten Umstände des betreffenden Projekts unterliegt. Dagegen folgt aus der Verpflichtung in Artikel 2 Absatz 1 zur Vornahme einer konkreten Prüfung, daß die Mitgliedstaaten nicht berechtigt sind, die Bestimmung in der Weise umzusetzen, daß für die Beurteilung feste Regeln gelten, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten Projekten generell ausschließen. Die Mitgliedstaaten können zwar ergänzende Kriterien festlegen, dürfen aber die in der Bestimmung aufgestellte Verpflichtung zur Vornahme der Prüfung nicht beseitigen.

74. Vor diesem Hintergrund bin ich der Auffassung, daß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie unmittelbare Wirkung hat.

#### *Anwendung von Amts wegen?*

75. Das vorlegende Gericht fragt — wie gesagt — schließlich, ob Artikel 2 Absatz 1 von ihm auch dann angewandt werden muß, wenn er in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit nicht tatsächlich herangezogen wird.

76. Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, daß diese Frage zu bejahen sei. Andernfalls könnte es dazu kommen, daß

das höherrangige europäische Recht (teilweise) außer acht gelassen würde.

77. Die Kläger tragen vor, daß die Frage der Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht von ihnen im Rahmen dieser Rechtssache aufgeworfen worden sei.

78. Die niederländische Regierung, das Vereinigte Königreich, die italienische Regierung und die Kommission weisen auf die bestehende Rechtsprechung des Gerichtshofes hin. Die Kommission führt ferner aus, daß das niederländische Recht das vorlegende Gericht in einem Fall wie dem in Rede stehenden offenbar nicht daran hindere, das Gemeinschaftsrecht von Amts wegen anzuwenden. Der niederländische Raad van State sei ein Verwaltungsgericht, das nicht an den normalerweise im Zivilrecht geltenden Grundsatz gebunden sei, daß das Gericht den Parteien die Abgrenzung des Streitgegenstands überlasse.

79. Der Gerichtshof hat im Urteil vom 14. Dezember 1995 in den Rechtssachen C-430/93 und C-431/93, van Schijndel und van Veen<sup>18</sup>, festgestellt, daß ein nationales Gericht, das nach nationalem Recht befugt ist, Rechtsvorschriften, auf die sich niemand berufen hat, von Amts wegen anzuwenden, eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung auch dann anzuwenden hat, wenn sich die Prozeßpartei, die ein Interesse an ihrer Anwendung hat, nicht auf sie berufen hat.

<sup>18</sup> — Slg. 1995, I-4705, Randnrn. 14 und 15.

80. Ferner geht aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 14. Dezember 1995 in der Rechtssache C-312/93, Peterbroeck <sup>19</sup>, hervor, daß das Gemeinschaftsrecht der Anwendung einer nationalen Verfahrensvorschrift entgegenstehen kann, die es dem nationalen Gericht verbietet, von Amts wegen die Vereinbarkeit eines innerstaatlichen Rechtsakts mit einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts zu prüfen, wenn sich keine Partei auf sie berufen hat. Dies ist der Fall, wenn die nationale Verfahrensvorschrift die Anwendung des Gemeinschaftsrechts unmöglich macht oder übermäßig erschwert. Ob ein solcher Fall vorliegt, hängt nach Randnummer 14 der Urteilsgründe von einer konkreten Prüfung dieser Vorschrift und des Zusammenhangs, in dem sie steht, sowie der Grundsätze ab, die dem nationalen Rechtsschutzsystem zugrunde liegen. Wie die Kommission vorgetragen hat, besteht jedoch keine Klarheit darüber, ob das niederländi-

sche Verfahrensrecht das vorlegende Gericht daran hindert, das Gemeinschaftsrecht von Amts wegen anzuwenden, oder darüber, in welchem Zusammenhang eine solche Vorschrift stehen würde. Die nötige Grundlage für eine eingehende Beantwortung dieser Frage fehlt meines Erachtens daher.

81. Vor diesem Hintergrund ist nach meiner Auffassung auf die vierte Frage des vorlegenden Gerichts zu antworten, daß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie unmittelbare Wirkung hat und daß ein nationales Gericht, das nach nationalem Recht befugt ist, Rechtsvorschriften, auf die sich niemand berufen hat, von Amts wegen anzuwenden, diese Bestimmung auch dann anzuwenden hat, wenn sich die Prozeßpartei, die ein Interesse an ihrer Anwendung hat, nicht auf sie berufen hat.

## Entscheidungsvorschlag

82. Ich schlage dem Gerichtshof vor diesem Hintergrund vor, die von der Abteilung für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten des niederländischen Raad van State vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

- 1) Der Begriff „Flußkanalisierungs- und Stromkorrekturarbeiten“ in Anhang II Nummer 10 Buchstabe e der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten ist dahin auszulegen, daß Deiche an Wasserwegen darunter fallen.
- 2) Anhang II Nummer 10 Buchstabe e der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten

<sup>19</sup> — Slg. 1995, I-4599.

öffentlichen und privaten Projekten ist dahin auszulegen, daß darunter alle geplanten Arbeiten an Deichen an Wasserwegen fallen, unabhängig davon, ob es sich um die Anlage eines neuen Deichs, die Verlegung eines bestehenden Deichs, die Verstärkung und/oder Verbreiterung eines bestehenden Deichs, die Ersetzung eines Deichs durch einen neuen an derselben Stelle, der nicht stärker und/oder breiter ist als der bisherige Deich, oder eine Kombination dieser Arbeiten handelt.

- 3) Die Artikel 2 Absatz 1 und 4 Absatz 2 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten sind dahin auszulegen, daß die Mitgliedstaaten zu prüfen haben, ob bei den in Anhang II der Richtlinie aufgeführten Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, und gegebenenfalls dafür sorgen müssen, daß eine Prüfung dieser Auswirkungen gemäß den Artikeln 5 bis 10 der Richtlinie vorgenommen wird.
- 4) Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten hat unmittelbare Wirkung, und ein nationales Gericht, das nach nationalem Recht befugt ist, Rechtsvorschriften, auf die sich niemand berufen hat, von Amts wegen anzuwenden, hat diese Bestimmung auch dann anzuwenden, wenn sich die Prozeßpartei, die ein Interesse an ihrer Anwendung hat, nicht auf sie berufen hat.