



EUROPÄISCHE KOMMISSION

ORIGINAL

Brüssel, den 3. September 2008
JURM(2008)8139

**AN DEN HERRN PRÄSIDENTEN UND DIE DAMEN UND HERREN
MITGLIEDER DES GERICHTSHOFS DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN**

STELLUNGNAHME

gemäß Artikel 23 Absatz 2 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften

in der Rechtssache C-205/08

eingereicht von der **Kommission der Europäischen Gemeinschaften**,

Bevollmächtigte: Jean-Baptiste LAIGNELOT, zum Juristischen Dienst abgeordneter nationaler Beamter, und Bettina KOTSCHY, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,

Zustellungsanschrift: Antonio ARESU, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Batiment Bech, 2721 Luxemburg,

wegen Vorabentscheidung

gemäß Artikel 234 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG), beantragt vom Umweltsenat (Österreich) in dem Rechtsstreit

Landesumweltanwalt für Kärnten

- Berufungswerber -

gegen

Kärntner Landesregierung

- Berufungsgegner -

betreffend die Auslegung der Vorschriften der Richtlinie 85/337 des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. Nr. L 175, S. 40) in der Fassung der Richtlinie 2003/35 des

Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 (ABl. Nr. L 156, S. 17) (im Folgenden: Richtlinie 85/337).

Die Kommission beehrt sich, zu den Vorlagefragen des Umweltsenates wie folgt Stellung zu nehmen:

I. RECHTLICHER RAHMEN

A. Gemeinschaftsrecht

1. Mit der **Richtlinie 85/337** sollen – nach ihrer fünften Begründungserwägung – zur Ergänzung und Koordinierung der Genehmigungsverfahren für öffentliche und private Projekte, die möglicherweise Auswirkungen auf die Umwelt haben, allgemeine Grundsätze für Umweltverträglichkeitsprüfungen aufgestellt werden.
2. Zu diesem Zweck definiert Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 85/337 „Projekt“ als „die Errichtung von baulichen und sonstigen Anlagen“ bzw. „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen“.
3. Gemäß Artikel 2 Absatz 1 dieser Richtlinie „[treffen] die Mitgliedstaaten [...] die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. Diese Projekte sind in Artikel 4 definiert“.
4. Artikel 4 der Richtlinie 85/337 sieht vor:

„(1) Projekte des Anhangs I werden [...] einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen.

(2) Bei Projekten des Anhangs II bestimmen die Mitgliedstaaten [...] anhand

 - a) einer Einzelfalluntersuchung
 - oder
 - b) der von den Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwerte bzw. Kriterien,

ob das Projekt einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen werden muss.

Die Mitgliedstaaten können entscheiden, beide unter den Buchstaben a) und b) genannten Verfahren anzuwenden.

(3) Bei der Einzelfalluntersuchung oder der Festlegung von Schwellenwerten bzw. Kriterien im Sinne des Absatzes 2 sind die relevanten Auswahlkriterien des Anhangs III zu berücksichtigen.

[...]“.

5. Anhang I der Richtlinie 85/337 führt in Punkt 20 den „Bau von Hochspannungsfreileitungen für eine Stromstärke von 220 kV oder mehr mit einer Länge von mehr als 15 km“ an.
6. Anhang II dieser Richtlinie bezieht sich in Punkt 3 b) auf Anlagen „zur Beförderung von elektrischer Energie über Freileitungen“ sofern diese nicht durch Anhang I erfasst sind.

B. Nationales Recht

7. Die Richtlinie 85/337 wurde in Österreich durch das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (**UVP-G 2000**) (BGBl. Nr. 697/1993 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 153/2004) umgesetzt.
8. Nach § 2 Abs. 2 des UVP-G 2000 gilt als „Vorhaben“, „die Errichtung einer Anlage oder ein sonstiger Eingriff in Natur und Landschaft unter Einschluss sämtlicher damit in einem räumlichen und sachlichen Zusammenhang stehender Maßnahmen. Ein Vorhaben kann eine oder mehrere Anlagen oder Eingriffe umfassen, wenn diese in einem räumlichen und sachlichen Zusammenhang stehen“.
9. § 3 Abs. 1 UVP-G 2000 sieht vor, dass „Vorhaben, die in Anhang I angeführt sind [...] nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen [sind]. Für Vorhaben, die in Spalte 2 und 3 des Anhangs I angeführt sind, ist das vereinfachte Verfahren durchzuführen. [...]“.
10. Anhang I des UVP-G 2000 enthält die gemäß § 3 umweltverträglichkeitsprüfungspflichtigen Vorhaben. Diese Vorhaben sind in drei Gruppen (Spalten) geteilt. Die Vorhaben der ersten beiden Gruppen (Spalten) sind jedenfalls prüfungspflichtig,

wenn die angeführten Schwellenwerte und Kriterien erfüllt sind; für die Vorhaben der dritten Gruppe (Spalte) hat ab den angegebenen Mindestschwellen eine Einzelfallprüfung zu erfolgen.

11. Anhang I Z 16 a) des UVP-G 2000 führt in Spalte 1 „Starkstromfreileitungen mit einer Nennspannung von mindestens 220 kV und einer Länge von mindestens 15 km“ an.
12. Anhang I Z 16 b) des UVP-G 2000 erwähnt in Spalte 3 „Starkstromfreileitungen in schutzwürdigen Gebieten der Kategorien A [besonderes Schutzgebiet] oder B [Alpinregion] mit einer Nennspannung von mindestens 110 kV und einer Länge von mindestens 20 km“.

II. SACHVERHALT DES AUSGANGSVERFAHRENS UND VORLAGEFRAGE

13. Alpe Adria Energia SpA (im Folgenden: Alpe Adria) ist ein italienisches Unternehmen, das eine 220 kV Starkstromleitung errichten möchte, um das Netz der italienischen Rete Elettrica Nazionale SpA mit jenem der österreichischen VERBUND-Austrian Power Grid AG zu verbinden. Dazu ist eine ca. 48,4 km lange Freileitung notwendig, die über ca. 7,4 km auf österreichischem Gebiet verläuft und dann auf italienischem Gebiet weiterführt.
14. Im Juli 2007 stellte Alpe Adria für dieses Projekt bei der Kärntner Landesregierung einen Antrag auf Erlassung eines Feststellungsbescheides zum Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung .
15. Mit Bescheid vom 11. Oktober 2007 stellte die Kärntner Landesregierung fest, dass das in Frage stehende Projekt keiner Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfe, da der auf österreichischem Gebiet liegende Projektteil den festgelegten Schwellenwert (Mindestlänge von 15 km) nicht erreiche.
16. Gegen diesen Bescheid erhob der Landesumweltanwalt für Kärnten Berufung an den Umweltsenat.
17. Unter diesen Umständen hat der Umweltsenat beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist die Richtlinie [85/337] so auszulegen, dass ein Mitgliedstaat eine Prüfpflicht für die in Anhang I der Richtlinie, namentlich in [Punkt] 20 (Bau von Hochspannungsfreileitungen für eine Stromstärke von 220 kV oder mehr und mit einer Länge von mehr als 15 km) angeführten Projekttypen bei einer auf dem Gebiet von zwei oder mehreren Mitgliedstaaten geplanten Anlage auch dann vorsehen muss, wenn der die Prüfpflicht auslösende Schwellenwert (hier: die Länge von 15 km) zwar nicht durch den auf seinem Staatsgebiet liegenden Anlagenteil, jedoch durch Hinzurechnung der im Nachbarstaat/in den Nachbarstaaten geplanten Anlagenteile erreicht bzw. überschritten wird?

III. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

18. Mit seiner Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob, Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 85/337 dem entgegensteht, dass eine zuständige Behörde ein Projekt wie das im Ausgangsverfahren in Frage stehende keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzieht.

In diesem Zusammenhang stellt das vorlegende Gericht vor allem die Frage, ob sich die in dieser Richtlinie für die Prüfungspflicht vorgesehenen Schwellenwerte lediglich auf im fraglichen Mitgliedstaat gelegene Teile eines Projekts beziehen oder ob ein Projekt in seiner physischen Gesamtheit zu betrachten ist, sodass auch Projektteile mit einzubeziehen sind, die sich auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates befinden.

19. Die Kommission erlaubt sich in diesem Zusammenhang anzumerken, dass die Vorlagefrage eigentlich nur die Schwellenwerte des Anhangs I der Richtlinie 85/337 anspricht. Da die mit dieser Vorlagefrage angesprochene Problematik der Behandlung von Projekten, die sich auf das Gebiet mehrerer Mitgliedstaaten erstrecken (sogenannte „grenzüberschreitende Projekte“), jedoch allgemeiner Natur ist (und theoretisch auch Projekte des Anhangs II der Richtlinie 85/337 betreffen kann, insbesondere sofern ein Mitgliedstaat dafür konkrete Schwellenwerte vorsieht) und da es keinen Grund gibt Projekte des Anhangs I diesbezüglich anders zu behandeln als Projekte des Anhangs II, schlägt die Kommission in ihrer Stellungnahme einen etwas weniger differenzierten Ansatz vor, der für beide Arten von Projekten gilt.

20. Außerdem erlaubt sich die Kommission anzumerken, dass die Vorlagefrage ausschließlich die Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht betrifft und nicht die Umweltverträglichkeitsprüfung selbst. Es geht mithin nicht um die Frage, ob im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung selbst die Auswirkungen von in einem anderen Mitgliedstaat gelegenen Projektteilen mitanalysiert werden müssen oder nicht. Es geht ausschließlich darum, ob für die Frage, ob ein Projekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss, auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates liegende Projektteile mit zu berücksichtigen sind oder nicht.
21. Nach Ansicht der Kommission ist dazu zunächst allgemein darauf zu verweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes Begriffe in Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Tragweite nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweisen, im Prinzip in der gesamten Gemeinschaft autonom und einheitlich auszulegen sind und dass diese Auslegung unter Berücksichtigung des Kontexts der fraglichen Vorschriften und des mit ihnen verfolgten Zweckes zu ermitteln ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. Januar 1984 in der Rechtssache 327/82, Ekro, Slg. 1984, 107, Randnr. 11, vom 19. September 2000, in der Rechtssache C-287/98, Linster, Slg. 2000, I-6917, Randnr. 43, vom 7. Januar 2004 in der Rechtssache C-201/02, Wells, Slg. 2004, I-723, Randnr. 37, und vom 4. Mai 2006 in der Rechtssache C-290/03, Barker, Slg. 2006, I-3949, Randnr. 40).
22. Die Frage, wie grenzüberschreitende Projekte für die Zwecke der in der Richtlinie 85/337 vorgesehenen Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht zu bewerten sind ist somit ausschließlich anhand von gemeinschaftsrechtlichen Maßgaben zu lösen und kann nicht durch innerstaatliche Regeln vorbestimmt werden – selbst wenn diese verfassungsrechtlicher Natur sein sollten.
23. Dazu ergibt sich aus Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 85/337 eine Prüfungspflicht für Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist.
24. Diese Projekte werden in Artikel 4 dieser Richtlinie näher definiert. Laut Artikel 4 Absatz 1 sind Projekte des Anhangs I jedenfalls einer solchen Prüfung zu unterziehen. Nach Artikel 4 Absatz 2 und 3 bestimmen die Mitgliedstaaten bezüglich der Projekte des Anhangs II (anhand einer Einzelfalluntersuchung oder

anhand von Schwellenwerten bzw. Kriterien, die unter Berücksichtigung der in Anhang III genannten Auswahlkriterien festzulegen sind), welche Projekte einer solchen Prüfung zu unterziehen sind.

25. Der Gerichtshof hat zur Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht bereits festgestellt, dass die Richtlinie 85/337 einen ausgedehnten Anwendungsbereich und einen sehr weitreichenden Zweck hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Oktober 1996, Kraaijeveld u. a., C-72/95, Slg. 1996, I-5403, Randnr. 31, vom 16. September 1999, WWF u. a., C-435/97, Slg. 1999, I-5613, Randnr. 40, vom 28. Februar 2008, Abraham u. a., C-2/07, I-0000, Randnr. 32, und vom 25. Juli 2008, *Ecologistas en Acción*, C-142/07, I-0000, Randnr. 28).
26. Nach der Rechtsprechung müssen die Mitgliedstaaten die Richtlinie 85/337 so ausführen, dass sie dabei in vollem Umfang den Anforderungen entsprechen, die diese Richtlinie im Hinblick auf ihr wesentliches Ziel aufstellt, das nach Artikel 2 Absatz 1 darin besteht, Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, vor Erteilung einer Genehmigung einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen zu unterziehen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 19. September 2000, *Linster*, C-287/98, Slg. 2000, I-6917, Randnr. 52, vom 16. September 2004, *Kommission/Spanien*, C-227/01, Slg. 2004 I-8253, Randnr. 47, vom 23. November 2006, *Kommission/Italien*, C-486/04, Slg. 2006, I-11025, Randnr. 36, und vom 25. Juli 2008, *Ecologistas en Acción*, C-142/07, I-0000, Randnr. 33). Projekte im Sinne von Artikel 4 in Verbindung mit Anhang I oder II der Richtlinie, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, müssen vor Erteilung der Genehmigung einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden (vgl. Urteile vom 7. Januar 2004 in der Rechtssache C-201/02, *Wells*, Slg. 2004, I-723, Randnr. 42, 4. Mai 2006 in der Rechtssache C-290/03, *Barker*, Slg. 2006, I-3949, Randnr. 43). Dies gilt auch für Projekte des Anhangs II; der Ermessensspielraum, den Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 85/337 den Mitgliedstaaten bezüglich dieser Projekte im Prinzip einräumt, wird durch die in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie festgelegte Pflicht begrenzt (vgl. in diesem Sinne Urteile *Kraaijeveld u. a.*, Randnr. 50, vom 21. September 1999, *Kommission/Irland*, C-392/96, Slg. 1999, I-5901, Randnr. 64, vom 28. Februar 2008, *Abraham u. a.*,

C-2/07, I-0000, Randnr. 37 und vom 25. Juli 2008, *Ecologistas en Acción*, C-142/07, I-0000, Randnr. 38).

27. Der Gerichtshof hat ebenfalls bereits festgestellt, dass das Ziel der Richtlinie 85/337 nicht durch die Aufsplitterung eines Projekts umgangen werden darf und dass die Nichtberücksichtigung der kumulativen Wirkung mehrerer Projekte in der Praxis nicht zur Folge haben darf, dass die Projekte insgesamt der Verpflichtung zur Umweltverträglichkeitsprüfung entzogen werden, obwohl sie zusammengenommen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie haben können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. September 1999, *Kommission/Irland*, C-392/96, Slg. 1999, I-5901, Randnr. 76, vom 28. Februar 2008, *Abraham u. a.*, C-2/07, I-0000, Randnr. 27, und vom 25. Juli 2008, *Ecologistas en Acción*, C-142/07, I-0000, Randnr. 44, 45; siehe auch Urteil vom 16. September 2004, *Kommission/Spainien*, C-227/01, Slg. 2004 I-8253, Randnr. 51-53).
28. Nach Ansicht der Kommission lässt sich daraus für den gegenständlichen Anlassfall ableiten, dass Projekte, die sich auf das Gebiet mehrerer Mitgliedstaaten erstrecken, nicht allein deshalb dem Anwendungsbereich der Richtlinie 85/337 entzogen sein können, weil die Richtlinie für sie keine spezifische Regelung vorsieht. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber grenzüberschreitende Projekte absichtlich vom Anwendungsbereich der Richtlinie 85/337 ausnehmen wollte.
29. Nach dem Regelungszusammenhang und der Systematik der Richtlinie 85/337 ist vielmehr davon auszugehen, dass Projekte für die Frage der Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht grundsätzlich in ihrer physischen Gesamtheit zu betrachten sind und dass dies auch für Projekte gelten muss, die sich auf das Gebiet eines anderen Mitgliedstaates erstrecken.
30. Andernfalls könnten Projekte, die an sich die Kriterien für eine Prüfungspflicht erfüllen und die somit die Gefahr erheblicher Auswirkungen auf die Umwelt in sich bergen, allein deshalb der Umweltverträglichkeitsprüfung entgehen, weil sie sich über das Gebiet zweier Mitgliedstaaten erstrecken.

31. Es könnte mithin im Einzelfall ohne weiteres dazu kommen, dass ein Hochspannungsfreileitungsprojekt, das den in Punkt 20 des Anhang I der Richtlinie 85/337 angegebenen Schwellenwert (d.h. 15 km) fast *um das Doppelte* überschreitet (d.h. 29,8 km) keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss, nur weil es je zur Hälfte (d.h. 14,9 km) in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten liegt.
32. Dies entspräche aber in keinster Weise dem von der Gemeinschaft verfolgten Ziel eines hohen Maßes an Umweltschutz und dem der Richtlinie 85/337 zugrundeliegenden Grundsatz der Vorsorge und Vorbeugung und dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen¹.
33. Die Ziele und der *effet utile* der Richtlinie 85/337 würden dadurch gefährdet. Projekte würden künstlich geteilt und separat bewertet.
34. Außerdem würde sich dadurch eine Ungleichbehandlung von Projekten ergeben; gleichlange Projekte würden unterschiedlich behandelt, je nachdem, ob sie sich innerhalb eines einzigen Mitgliedstaates befinden oder ob sie sich über das Gebiet zweier Mitgliedstaaten erstrecken. Dies liefere dem von der Richtlinie 85/337 verfolgten Ziel der einheitlichen und effizienten Anwendung harmonisierter Regeln entgegen.²
35. Die Kommission ist folglich der Auffassung, dass auch grenzüberschreitende Projekte in ihrer physischen Gesamtheit betrachtet und die in einem anderen Mitgliedstaat liegenden Projektteile für die Frage der Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht miteinbezogen werden müssen.
36. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass die Projektträger dadurch wesentlich und über Gebühr belastet würden, da ihnen (für dasselbe Projekt) eine weitere, in einem anderen Mitgliedstaat durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung aufgebürdet werde.

¹ Siehe erste und dritte Begründungserwägungen der Richtlinie 85/337 und zweite Begründungserwägung der Richtlinie 97/11.

² Siehe auch vierte Begründungserwägung der Richtlinie 97/11.

37. Es steht nämlich einem Projektträger jederzeit frei ein gemeinsames, für das gesamte Projekt geltendes Dossier zu verfassen und dieses in beiden Verfahren zu benützen, um dadurch sowohl Mehrkosten als auch Zeitverlust zu begrenzen.
38. Aus diesen Gründen steht nach Ansicht der Kommission Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 85/337 dem entgegen, dass eine zuständige Behörde ein Projekt wie das im Ausgangsverfahren in Frage stehende keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzieht.

Nach Ansicht der Kommission beziehen sich die in dieser Richtlinie für die Prüfungspflicht vorgesehenen Schwellenwerte nicht nur auf im fraglichen Mitgliedstaat gelegene Teile eines Projekts, sondern auch auf Projektteile, die sich auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates befinden.

IV. ANTWORTVORSCHLAG

39. Aus allen diesen Gründen schlägt die Kommission vor, die Vorlagefrage wie folgt zu beantworten:

Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 85/337 steht dem entgegen, dass eine zuständige Behörde ein Projekt wie das im Ausgangsverfahren in Frage stehende keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzieht.

Nach Ansicht der Kommission beziehen sich die in dieser Richtlinie für die Prüfungspflicht vorgesehenen Schwellenwerte nicht nur auf im fraglichen Mitgliedstaat gelegene Teile eines Projekts, sondern auch auf Projektteile, die sich auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates befinden.

Jean-Baptiste LAIGNELOT

Bettina KOTSCHY

Prozessbevollmächtigte der Kommission