

JUDIKATUR | EuGH

Auslegung von Artikel 9 Absatz 3 bis 5 der Aarhus-Konvention

Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention steht einer nationalen Rechtsvorschrift nicht entgegen, die einer rechtlichen Einheit die Prozessführungsbefugnis zur Anfechtung einer nicht an sie gerichteten Verwaltungshandlung nur dann zuerkennt, wenn die Verletzung eines berechtigten privaten Interesses oder eines Interesses geltend gemacht wird, das einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Gesellschaftszweck der rechtlichen Einheit aufweist. Art 9 Abs 4 und 5 Aarhus-Konvention ist dahin auszulegen, dass ein nationales Gericht sämtliche Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen hat, um die Einhaltung der Anforderung zu gewährleisten, dass Gerichtsverfahren nicht übermäßig teuer sein dürfen.

<https://doi.org/10.33196/nr2024020> ■■■■0■

Deskriptoren: Nachhaltigkeitsrecht; Umweltrecht; Aarhus-Konvention; Öffentlichkeit; Zugang zu Gerichten; Parteifähigkeit; Prozessführungsbefugnis; Rechtsanwaltssozietät; Popularklage; angemessene Gerichtskosten.

Normen: Art 9 Aarhus-Konvention.

EuGH 11. 1. 2024, Rs C-252/22, ECLI:EU:C:2024:13

Von Thomas Neger / Romana Stromberger

Abstract

Der Europäische Gerichtshof musste sich kürzlich mit einem Rechtsstreit befassen, der die Auslegung von Art 9 Abs 3 bis 5 der Aarhus-Konvention zum Gegenstand hatte. Die aufgeworfenen Fragen gaben dem Europäischen Gerichtshof Gelegenheit, zum einen die nationalen Verfahrensvorschriften, die den Zugang zu Gerichten für Mitglieder der Öffentlichkeit regeln, zu überprüfen und zum anderen auf den in der Aarhus-Konvention verankerten Grundsatz, dass Verfahren nicht übermäßig teuer sein dürfen, einzugehen.

Sachverhalt

Eine rumänische Rechtsanwaltsgesellschaft bürgerlichen Rechts brachte einen Rechtsbehelf gegen einzelne Verwaltungshandlungen der rumänischen Behörden sowie zur Beseitigung einer Deponie ein. Sie beantragte die Nichtigerklärung des Bauleitplans und der Baugenehmigung in Bezug auf eine Deponie unter Berufung auf das ihr nach der rumänischen Verfassung zustehende Recht auf eine gesunde Umwelt. Ihre Prozessführungsbefugnis stützte sie auf die Interessen der sie bildenden Anwälte

sowie auf den Schutz des Allgemeininteresses der von der Deponie betroffenen Region und ihrer Bevölkerung. Die Anwälte brachten im Wesentlichen vor, dass sie die ihnen aufgrund ihres Berufs zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel einsetzen würden, um die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu schützen.

Die Rechtsbehelfsgegner wandten ein, dass die rumänische Rechtsanwaltsgesellschaft bürgerlichen Rechts weder partei- noch prozessfähig sei und die Deponie alle technischen Anforderungen erfülle. Darüber hinaus habe die Rechtsanwaltssozietät weder eine Verletzung ihrer subjektiven Rechte noch ihrer berechtigten privaten Interessen geltend gemacht und somit weder ihre Prozessführungsbefugnis noch ihr Rechtsschutzinteresse in Bezug auf die Verwaltungshandlungen der rumänischen Behörden nachgewiesen.

Das Regionalgericht Cluj wies die Einrede, die sich auf die fehlende Parteifähigkeit bezog, zurück. Den Einreden in Bezug auf die fehlende Prozessführungsbefugnis und das fehlende Rechtsschutzinteresse gab es statt. Das Gesetz über das verwaltungsgerichtliche Verfahren ordne an, dass eine Berufung auf das öffentliche Interesse nur hilfsweise zulässig sei, weil die Verletzung eines öffentlichen Interesses die Verletzung eines subjektiven Rechts oder eines berechtigten privaten Interesses voraussetze.

Gegen diese Entscheidung brachte die Anwaltssozietät beim Berufungsgericht Cluj ein Rechtsmittel ein. Im Rechtsmittelverfahren wurde die Sache an das Berufungsgericht Târgu Mureș verwiesen, welches das Verfahren unterbrach und den Europäischen Gerichtshof hinsichtlich der Auslegung von Bestimmungen der Aarhus-Konvention anrief.

Der Europäische Gerichtshof sprach aus, dass Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention einer nationalen Bestimmung nicht entgegenstehe, nach der einer rechtlichen Einheit die Prozessführungsbefugnis nur dann zuerkannt werde, wenn sie die Verletzung eines berechtigten privaten Interesses oder eines Interesses geltend mache, das einen Bezug zu einer rechtlichen Situation aufweise, die in unmittelba-

rem Zusammenhang mit ihrem Gesellschaftszweck stehe. Außerdem seien Art 9 Abs 4 und 5 Aarhus-Konvention dahingehend auszulegen, dass ein nationales Gericht, das über die Verurteilung einer Partei zur Tragung der Kosten zu befinden habe, sämtliche Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen habe, um die Einhaltung der Anforderung zu gewährleisten, dass Gerichtsverfahren nicht übermäßig teuer sein dürfen.

Entscheidungsgründe

[Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten]

49 [...] [Das] vorliegende Gericht [möchte] wissen [...], ob Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus dahin auszulegen ist, dass er einer Bestimmung des nationalen Rechts entgegensteht, die die Zulässigkeit des Rechtsbehelfs von dem Nachweis eines berechtigten privaten Interesses abhängig macht und deren Anwendung im vorliegenden Fall zur Unzulässigkeit des Rechtsbehelfs [...] führen würde.

50 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich aus dieser Bestimmung und insbesondere aus der Tatsache, dass für Rechtsbehelfe gemäß dieser Bestimmung „Kriterien“ festgelegt werden können, ergibt, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen des ihnen insoweit überlassenen Gestaltungsspielraums grundsätzlich verfahrensrechtliche Vorschriften über die Voraussetzungen der Einlegung solcher Rechtsbehelfe erlassen können [...].

51 Was [...] den Umfang dieses Gestaltungsspielraums betrifft, hat der Gerichtshof entschieden, dass sich die Kriterien, die die Mitgliedstaaten in ihrem innerstaatlichen Recht vorsehen können, schon nach dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus auf die Bestimmung des Kreises der Anfechtungsberechtigten beziehen und nicht auf die Bestimmung des Gegenstands des Rechtsbehelfs, vorausgesetzt, dass er sich auf einen Verstoß gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts bezieht [...].

53 Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus hat einen weiter reichenden Anwendungsbereich, da er eine weiter gefasste Kategorie von Rechtsakten und Entscheidungen abdeckt und sich an Mitglieder der allgemeinen „Öffentlichkeit“ richtet. Hingegen räumt diese Bestimmung den Mitgliedstaaten einen größeren Gestaltungsspielraum ein, wenn sie die Kriterien festlegen, anhand deren aus der Gesamtheit der Mitglieder der Öffentlichkeit die tatsächlichen Inhaber des in ihr vorgesehenen Rechts auf Einlegung eines Rechtsbehelfs bestimmt werden können [...].

54 [...] [Das] in Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus vorgesehene Recht auf einen Rechtsbehelf [hätte] keine praktische Wirksamkeit, wenn durch die Aufstellung solcher Kriterien bestimmten Kategorien der „Mitglieder

der Öffentlichkeit“ der Zugang zu den Gerichten gänzlich verwehrt würde [...].

[Kein System der Popularklage]

55 [...] [Aus] dem [...] Dokument „The Aarhus Convention, An Implementation Guide“ [...] [geht hervor] [...], dass die Vertragsparteien dieses Übereinkommens „nicht verpflichtet sind, in ihren nationalen Rechtsordnungen ein System der Popularklage [...] einzuführen, wonach jeder jede Entscheidung, Handlung oder Unterlassung, die sich auf die Umwelt bezieht, anfechten kann“.

56 Im vorliegenden Fall sind [...] nach den Bestimmungen des Gesetzes über das verwaltungsgerichtliche Verfahren diejenigen Rechtsbehelfsführer, die keine Umweltschutzvereinigungen sind, in Bezug auf eine nicht an sie gerichtete Verwaltungshandlung nur dann prozessführungsbefugt, wenn sie ein eigenes „berechtigtes privates Interesse“ nachweisen, was insbesondere dann der Fall ist, wenn sie von einer solchen Handlung betroffen sind [...].

57 Insoweit ist erstens festzustellen, dass sich anhand dieser im rumänischen Recht vorgesehenen Voraussetzung die tatsächlichen Inhaber des in Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus verankerten Rechts auf einen Rechtsbehelf bestimmen lassen, ohne den Gegenstand des Rechtsbehelfs zu beschränken.

58 Zweitens ist nicht ersichtlich, dass in Anwendung dieser Voraussetzung bestimmten „Kategorien“ der Mitglieder der Öffentlichkeit der Zugang zu den Gerichten gänzlich verwehrt würde. Vielmehr führt das Erfordernis, ein berechtigtes privates Interesse nachzuweisen, nur zur Unzulässigkeit von Rechtsbehelfen der Personen, die keinen konkreten Bezug zu der Verwaltungshandlung aufweisen, die sie anfechten wollen. Auf diese Weise hat der rumänische Gesetzgeber die Schaffung einer Popularklage vermieden, ohne den Zugang zu den Gerichten unangemessen zu beschränken.

[Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention steht den rumänischen Bestimmungen nicht entgegen]

63 Nach alledem ist auf die [...] Frage zu antworten, dass Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, nach der einer rechtlichen Einheit, die keine nicht staatliche Umweltschutzorganisation ist, die Prozessführungsbefugnis zur Anfechtung einer nicht an sie gerichteten Verwaltungshandlung nur dann zuerkannt wird, wenn sie die Verletzung eines berechtigten privaten Interesses oder eines Interesses geltend macht, das einen Bezug zu einer rechtlichen Situation aufweist, die in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrem Gesellschaftszweck steht.

[Erfordernis, dass Gerichtsverfahren nicht übermäßig teuer sein dürfen]

72 [...] [Das] Erfordernis, dass Gerichtsverfahren in Umweltangelegenheiten nicht übermäßig teuer sein dürfen, [untersagt] den nationalen Gerichten nicht [...], eine Verurteilung zur Tragung der Kosten auszusprechen. [...].

73 [...] [Das] Erfordernis, wonach Verfahren nicht übermäßig teuer sein dürfen, [betrifft] alle finanziellen Aufwendungen [...], die durch die Beteiligung an dem Gerichtsverfahren verursacht werden, und [...] die Frage, ob ein Verfahren übermäßig teuer ist, [ist] daher in einer Gesamtschau unter Berücksichtigung aller für die betroffene Partei angefallenen Kosten umfassend zu beurteilen [...].

74 Dabei sind sowohl das Interesse der Person, die ihre Rechte verteidigen möchte, als auch das Allgemeininteresse am Umweltschutz zu berücksichtigen. [...].

81 [...] [In] Anbetracht des weiten Gestaltungsspielraums, über den die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens von Aarhus verfügen, [kann] das Fehlen einer detaillierten Festlegung der Kosten in Umweltrechtsstreitigkeiten durch die nationale Regelung nicht *per se* als mit der Regel eines nicht übermäßig teuren Verfahrens unvereinbar angesehen werden. [...].

83 Nach alledem ist [...] zu antworten, dass Art. 9 Abs. 4 und 5 des Übereinkommens von Aarhus [...] dahin auszulegen ist, dass das Gericht, das über die Verurteilung einer Partei zur Tragung der Kosten zu befinden hat, die in einem Rechtsstreit in einer Umweltangelegenheit unterlegen ist, sämtliche Umstände des Einzelfalls, einschließlich des Interesses dieser Partei und des mit dem Umweltschutz verbundenen Allgemeininteresses, zu berücksichtigen hat, um die Einhaltung der Anforderung zu gewährleisten, dass Gerichtsverfahren nicht übermäßig teuer sein dürfen.

Anmerkung

Die Aarhus-Konvention besteht im Wesentlichen aus drei Säulen. Sie enthält Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren sowie den Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten.¹ Vor allem Art 9 Aarhus-Konvention, der den Zugang zu Gerichten

regelt, war bereits Gegenstand von zahlreichen höchstgerichtlichen Judikaten. Mit der gegenständlichen Entscheidung legt der Europäische Gerichtshof fest, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, ein System der Popularklage einzuführen, sondern ihnen ein weiterer Gestaltungsspielraum hinsichtlich ihrer nationalen Bestimmungen bezüglich der Ausgestaltung der von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention angeführten Kriterien zukommt. Wesentlich ist nur, dass durch die nationalen Bestimmungen der Gerichtszugang für Mitglieder der Öffentlichkeit nicht gänzlich verwehrt werden darf.

Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention spricht von „Mitglieder[n] der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“ und ist insofern durchaus offen formuliert. Mit der Aarhus-Änderungsverordnung² wurden bereits Überprüfungsrechte im Sinne des Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention neben Umweltorganisationen auch für „andere Mitglieder der Öffentlichkeit“ unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehen. Die diesbezüglichen Bestimmungen gelten seit dem 29. April 2023.³

Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention wurde in Österreich auf Bundesebene mit dem Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018 umgesetzt. Dadurch wurden in das Abfallwirtschaftsgesetz 2002, das Immissionsschutzgesetz-Luft sowie das Wasserrechtsgesetz 1959 Bestimmungen aufgenommen, die Umweltorganisationen und im Bereich des Immissionsschutzgesetz-Luft auch betroffenen Einzelpersonen den Zugang zu verwaltungsgerichtlichen Überprüfungsverfahren einräumen. Auf Landesebene kam es zu Novelierungen der Naturschutz-, Jagd- und Fischereigesetze. Ob diese Umsetzungsschritte der österreichischen Gesetzgebungsinstitutionen ausreichen, wird die weitere Judikaturentwicklung zeigen. Zu hinterfragen ist in diesem Zusammenhang insbesondere der Umstand, dass – mit Ausnahme des Immissionsschutzgesetz-Luft – in den betroffenen österreichischen verwaltungsrechtlichen Materiegesetzen nur Umweltorganisationen Zugang zu verwaltungsgerichtlichen Überprüfungsverfahren eingeräumt wurde. Vor diesem Hintergrund erscheint die Regelung des rumänischen Gesetzgebers beziehungsweise dessen Ausgestaltung der innerstaatlichen Kriterien durchaus interessant, weil durch den Nachweis eines berechtigten privaten Interesses beziehungsweise das Vorliegen eines

1 Siehe Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17 Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft, ABI L 2005/124, 1.

2 Verordnung (EU) 2021/1767 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2021 zur Änderung der Verordnung

(EG) Nr 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft.

3 Vgl dazu *Neger*, Änderung der Aarhus-Verordnung, NR 2022, 103 (104).

unmittelbaren Zusammenhang mit dem Gesellschaftszweck des Rechtsbehelfsführers der Gerichtszugang derart beschränkt erscheint, dass die Gerichte nicht von jeglichen Personen angerufen werden können und somit eine Überlastung der einzelnen Gerichte hintangehalten ist. Diese Ausgestaltung der Beschränkung des Gerichtszugangs könnte daher auch vom österreichischen Gesetzgeber herangezogen werden, um in den Materien Gesetzen die für die Mitglieder der Öffentlichkeit festgelegten Kriterien entsprechend umzusetzen. Dadurch könnte eine adäquate Erweiterung des Zugangs zu Überprüfungsverfahren für betroffene Einzelpersonen erreicht werden, weil durch das Kriterium eines berechtigten privaten Interesses der Gerichtszugang nur beschränkt, jedoch nicht gänzlich unmöglich gemacht wird.

Klargestellt hat der Europäische Gerichtshof in seiner Entscheidung auch, dass den Mitgliedstaaten hinsichtlich Art 9 Abs 4 und 5 Aarhus-Konvention ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt. Da zu hohe finanzielle Belastungen nicht zu einer Einschränkung der Rechtsausübung führen sollen, sind sämtliche Einflussfaktoren bei der Kostenentscheidung zu berücksichtigen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang jedenfalls auf den Umstand, dass im österreichischen Verwaltungsverfahren jeder Beteiligte die ihm erwachsenden Kosten grundsätzlich selbst zu tragen hat (§ 74 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991). Von diesem Prinzip der Kostenselbsttragung gibt es jedoch bereits *de lege lata* Ausnahmen. Eine derartige Abweichung ist etwa in § 123 Abs 2 Wasserrechtsgesetz 1959 enthalten. In wasserrechtlichen Angelegenheiten (mit Ausnahme im Bewilligungsverfahren einschließlich des Verfahrens über die Einräumung von Zwangsrechten und über den Widerstreit zwischen geplanten Wassernutzungen) hat die Wasserrechtsbehörde im Bescheid auf Antrag zu bestimmen, in welchem Ausmaße der Sachfällige die dem Gegner durch das Verfahren erwachsenen Kosten zu ersetzen hat. Hierbei hat die Behörde nach billigem Ermessen zu beurteilen, inwieweit die Aufwendung der Kosten, deren Ersatz verlangt wird, zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung notwendig und inwieweit die Führung des Rechtsstreites durch den Sachfälligen etwa leichtfertig oder mutwillig war.

Es erschiene *de lege ferenda* durchaus erwägenswert, dass auch bei anderen umweltbezogenen Verfahren Kostensatzregelungen nach dem Vorbild des § 123 Abs 2 Wasserrechtsgesetz 1959 vorgesehen werden, um eine gewisse „Hemmschwelle“ für die Rechtsmittelerhebung

(Initiierung eines verwaltungsgerichtlichen Überprüfungsverfahrens) zu erreichen. Sowohl die bereits im Wasserrechtsgesetz 1959 enthaltenen Kostensatzregelungen als auch das Prinzip der Kostenselbsttragung stehen unseres Erachtens im Einklang mit den Bestimmungen der Aarhus-Konvention. Wie der Europäische Gerichtshof in der gegenständlichen Entscheidung festgehalten hat, kommt den Mitgliedstaaten ein weiter Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Ausgestaltung von Art 9 Abs 4 und 5 Aarhus-Konvention zu. Zu beachten sind lediglich die vom europäischen Gesetzgeber festgelegten Vorgaben, dass Gerichtsverfahren nicht übermäßig teuer sein dürfen und die Mitgliedstaaten angemessene Unterstützungsmechanismen schaffen müssen, um Hindernisse finanzieller Art für den Gerichtszugang zu beseitigen oder zu verringern. Da der Behörde bei der Kostensatzregelung des § 123 Abs 2 Wasserrechtsgesetz 1959 ein Ermessensspielraum zukommt, können hier sämtliche Einflussfaktoren bei der Kostenentscheidung – wie vom Europäischen Gerichtshof gewünscht – berücksichtigt werden.

Nachhaltig gedacht

Um dazu beizutragen, dass jeder Person das Recht auf ein Leben in einer der Gesundheit und dem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zusteht, gewährleistet jede Vertragspartei der Aarhus-Konvention den Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.⁴ Die Auslegung einzelner Bestimmungen der Aarhus-Konvention durch den Europäischen Gerichtshof ist daher von grundlegender Bedeutung für die Ausgestaltung nationaler Rechtsvorschriften im Bereich des Umweltrechts.

RA Dr. Thomas Neger
Ulm Neger Partner Rechtsanwälte GmbH
t.neger@unp.at

Mag.^a Romana Stromberger
Ulm Neger Partner Rechtsanwälte GmbH
r.stromberger@unp.at

⁴ Art 1 Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren

und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten BGGI III Nr 28/2005.