

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 15. Juli 2010¹

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen des Najvyšší súd Slovenskej republiky (Oberster Gerichtshof der Slowakischen Republik) betrifft die Wirkung von Art. 9 Abs. 3 des UNECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden: Århus-Übereinkommen)² und insbesondere die Frage, ob diese Vorschrift unmittelbare Wirkung in der Rechtsordnung eines Mitgliedstaats entfaltet oder dahin ausgelegt werden sollte.

2. Der Fall wirft bedeutsame Fragen betreffend die Aufteilung der Zuständigkeit für die Auslegung von Bestimmungen gemischter Übereinkommen zwischen den nationalen Gerichten der einzelnen Mitgliedstaaten und dem Gerichtshof auf.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Das Århus-Übereinkommen wurde am 25. Juni 1998 geschlossen und trat am 30. Oktober 2001 in Kraft. Am 22. November 2009 gab es 44 Vertragsparteien des Århus-Übereinkommens, darunter die Slowakische Republik (die dem Übereinkommen am 5. Dezember 2005 beigetreten ist) und die Europäische Union (die am 17. Februar 2005 beigetreten ist).

Århus-Übereinkommen

3. In den Erwägungsgründen des Århus-Übereinkommens wird anerkannt, dass jeder Mensch das Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und dass er sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern. Zur Wahrnehmung dieses Rechts und zur Erfüllung dieser Pflicht müssen die Bürger Zugang zu Informationen, ein Recht auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten haben.

4. In Art. 3 des Århus-Übereinkommens sind dessen allgemeine Bestimmungen aufgeführt. Insbesondere heißt es in Art. 3 Abs. 1: „Jede Vertragspartei ergreift die erforderlichen Gesetzgebungs-, Regelungs- und sonstigen Maßnahmen, einschließlich Maßnahmen zur Harmonisierung der Bestimmungen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen über Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten, sowie geeignete Maßnahmen zum Vollzug, um einen klaren, transparenten

und einheitlichen Rahmen zur Durchführung dieses Übereinkommens herzustellen und aufrechtzuerhalten.“

5. Art. 6 enthält eine Reihe von Aussagen zur Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen. Die einschlägigen Passagen lauten wie folgt:

„(1) Jede Vertragspartei

- a) wendet diesen Artikel bei Entscheidungen darüber an, ob die in Anhang I aufgeführten geplanten Tätigkeiten zugelassen werden;
- b) wendet diesen Artikel in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht auch bei Entscheidungen über nicht in Anhang I aufgeführte geplante Tätigkeiten an, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Zu diesem Zweck bestimmen die Vertragsparteien, ob dieser Artikel Anwendung auf eine derartige geplante Tätigkeit findet;

...“

6. Art. 9 trägt die Überschrift „Zugang zu Gerichten“. Die einschlägigen Passagen lauten:

„(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

- a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
- b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und — sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 — sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können.

Absatz 2 schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung

verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

Unionsrecht⁴

(3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

...“

7. Art. 19 regelt die Ratifizierung. Art. 19 Abs. 5 bestimmt: „In ihren Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunden erklären die in Artikel 17 genannten Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration^[3] den Umfang ihrer Zuständigkeiten in Bezug auf die durch dieses Übereinkommen erfassten Angelegenheiten. Diese Organisationen teilen dem Verwahrer auch jede wesentliche Änderung des Umfangs ihrer Zuständigkeiten mit.“

3 — In Art. 17 ist der Begriff ‚Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration‘ definiert als Organisationen, ‚die aus souveränen Staaten, welche Mitglieder der Wirtschaftskommission für Europa sind, gebildet werden und denen ihre Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die von dem Übereinkommen erfassten Angelegenheiten, einschließlich der Zuständigkeit, über diese Angelegenheiten Verträge zu schließen, übertragen haben. Implizit fällt daher zwangsläufig auch die Europäische Union unter diesen Begriff.

EG-Vertrag

8. Zur maßgebenden Zeit war die gemeinschaftliche Umweltpolitik in Art. 174 EG⁵ geregelt. Danach trägt diese Politik zur Verfolgung bestimmter Ziele bei, nämlich Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität, Schutz der menschlichen Gesundheit, umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen sowie Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme. Gemäß Art. 175 Abs. 1 EG⁶ „[beschließt d]er Rat ... gemäß dem Verfahren des Artikels 251 [EG] und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen über das Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung der in Artikel 174 [EG] genannten Ziele“.

9. In Art. 300 Abs. 2 Unterabs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Unterabs. 1 EG sind die verfahrensrechtlichen Erfordernisse für den Abschluss von Abkommen zwischen der Gemeinschaft

4 — Da der Erlass des Vorlagebeschlusses sowie der gesamte Sachverhalt in die Zeit vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon fallen, beziehe ich mich auf das Recht und den Aufbau der EU, wie sie vor diesem Zeitpunkt bestanden. Allerdings verweise ich angesichts der fortbestehenden Bedeutung der im vorliegenden Fall aufgeworfenen Fragen an geeigneter Stelle unter der Bezeichnung „Unionsrecht“ auch auf das Recht der Europäischen Union nach gegenwärtigem Stand.

5 — Jetzt Art. 191 AEUV.

6 — Jetzt Art. 192 AEUV.

und einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen festgelegt, die aufgrund von Art. 300 Abs. 7 EG für die Organe der Gemeinschaft und für die Mitgliedstaaten verbindlich sind.⁷ ...

Einbeziehung des Århus-Übereinkommens in das Gemeinschaftsrecht

10. Vor der Genehmigung des Århus-Übereinkommens waren die Maßnahmen zur Einbeziehung von Art. 9 Abs. 2 dieses Übereinkommens in das Gemeinschaftsrecht tatsächlich durch die Richtlinie 2003/35⁸ erlassen worden.

(9) Artikel 9 Absätze 2 und 4 des Århus-Übereinkommens sieht Bestimmungen über den Zugang zu gerichtlichen oder anderen Verfahren zwecks Anfechtung der materiell- und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen in Fällen vor, in denen gemäß Artikel 6 des Übereinkommens eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist.

Richtlinie 2003/35

11. Folgende Erwägungsgründe sind hier von Belang:

„(5) Die Gemeinschaft hat am 25. Juni 1998 das [Århus-Übereinkommen] unterzeichnet. Damit die Gemeinschaft dieses Übereinkommen ratifizieren kann, sollte das Gemeinschaftsrecht ordnungsgemäß an dieses Übereinkommen angeglichen werden.

(10) Für bestimmte Richtlinien im Umweltbereich, aufgrund deren die Mitgliedstaaten umweltbezogene Pläne und Programme erstellen müssen, die jedoch keine hinreichenden Bestimmungen über die Beteiligung der Öffentlichkeit enthalten, sollten Bestimmungen erlassen werden, die die Beteiligung der Öffentlichkeit in Einklang mit dem Århus-Übereinkommen, insbesondere mit Artikel 7, gewährleisten. Andere einschlägige Rechtsvorschriften der Gemeinschaft enthalten bereits Bestimmungen über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung von Plänen und Programmen, und in Zukunft werden Anforderungen hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit im Einklang mit dem Århus-Übereinkommen von Anfang an in die einschlägigen Rechtsvorschriften einbezogen.

7 — Die Bestimmungen von Art. 300 wurden durch Art. 218 AEUV ersetzt.

8 — Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. L 156, S. 17).

- (11) Die Richtlinie 85/337/EWG des Rates^[9] ... und die Richtlinie 96/61/EG des Rates^[10] ... sollten geändert werden, um ihre vollständige Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Århus-Übereinkommens, insbesondere mit Artikel 6 und Artikel 9 Absätze 2 und 4, sicherzustellen.

Beschluss 2005/370/EG des Rates

- (12) Da das Ziel der vorgeschlagenen Maßnahme, nämlich zur Erfüllung der Pflichten aufgrund des Århus-Übereinkommens beizutragen, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden kann und daher wegen des Umfangs und der Wirkungen der Maßnahme besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen ist, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. ...“

13. Am 17. Februar 2005 wurde das Århus-Übereinkommen durch den Beschluss 2005/370 des Rates¹¹ im Namen der Gemeinschaft genehmigt. Die Genehmigung wurde ordnungsgemäß auf die Art. 175 Abs. 1 EG und Art. 300 Abs. 2 Unterabs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Unterabs. 1 EG gestützt.

14. Im Anhang des Beschlusses 2005/370 findet sich eine Erklärung der Europäischen Gemeinschaft nach Art. 19 des Århus-Übereinkommens¹². In Abs. 2 der Erklärung heißt es, dass „die Umsetzung der aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens erwachsenden Verpflichtungen nicht in vollem Umfang unter die geltenden Rechtsakte fällt, da diese sich auf verwaltungsbehördliche und gerichtliche Verfahren beziehen, mit denen die von Privatpersonen und von den Einrichtungen nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d, bei denen es sich nicht um die Organe der Europäischen Gemeinschaft handelt, vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen angefochten werden, und dass demzufolge ihre Mitgliedstaaten für die Erfüllung dieser Verpflichtungen zum Zeitpunkt der Genehmigung des Übereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft zuständig sind und auch dafür zuständig bleiben werden, es sei denn, dass — bzw. bis — die Gemeinschaft in Ausübung ihrer Zuständigkeiten nach dem EG-Vertrag Bestimmungen

12. Um die in Art. 9 Abs. 2 des Århus-Übereinkommens festgelegten Normen in das Unionsrecht einzubeziehen, wurden mit der Richtlinie 2003/35 sodann Art. 10a in die Richtlinie 85/337 und Art. 15a in die Richtlinie 96/61 eingefügt.

9 — Richtlinie vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40; im Folgenden auch: UVP-Richtlinie).

10 — Richtlinie vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 257, S. 26; im Folgenden auch: IVU-Richtlinie).

11 — Beschluss 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 (ABl. L 124, S. 1). Der Wortlaut des Århus-Übereinkommens ist dann auf S. 4 ff. dieser Ausgabe des Amtsblatts wiedergegeben.

12 — Im Folgenden: Erklärung.

des Gemeinschaftsrechts zur Umsetzung dieser Verpflichtungen annimmt“.

Nationales Recht

15. Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens wurde nur zum Teil in Unionsrecht einbezogen, und zwar durch die Verordnung Nr. 1367/2006¹³, die allerdings ausschließlich für die Organe der Union gilt. Eine Inkorporierung in weiterem Umfang ist nicht erfolgt. Die Kommission hatte zwar am 24. Oktober 2003 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten¹⁴ vorgelegt, der aber nicht angenommen wurde und daher kein geltendes Recht darstellt.

16. Schließlich ist angesichts des dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Sachverhalts darauf hinzuweisen, dass der Braunbär (*ursus arctos*) in Anhang II der Habitatrichtlinie¹⁵ als Tierart von gemeinschaftlichem Interesse, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen, und in Anhang IV als streng zu schützende Tierart von gemeinschaftlichem Interesse aufgeführt ist.

13 — Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. L 264, S. 13).

14 — KOM(2003) 624 endg.

15 — Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7; im Folgenden: Habitatrichtlinie).

17. Mit Dekret Nr. 1840 vom 23. September 2005 stimmte der Nationalrat der Slowakischen Republik dem Beitritt zum Århus-Übereinkommen zu. Das Übereinkommen trat am 5. März 2006 in der Slowakei in Kraft.

18. Das Verwaltungsverfahren in der Slowakei ist u. a. im Gesetz Nr. 71/1967 Zb. über das Verwaltungsverfahren (im Folgenden: Gesetzbuch über das Verwaltungsverfahren) geregelt. Nach § 14 dieses Gesetzes haben Personen Anspruch auf Anerkennung ihrer Stellung als Beteiligte an Verwaltungsverfahren, in denen ihre Rechte und rechtlich geschützten Interessen unmittelbar betroffen sind.

19. Bis zum 30. November 2007 erkannte § 83 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 543/2002 die Stellung eines „Beteiligten am Verfahren“ Vereinigungen zu, deren Tätigkeitsgegenstand der Umweltschutz ist. Auf diese Stellung hatten Vereinigungen Anspruch, die innerhalb einer bestimmten Frist schriftlich ihre Beteiligung beantragten. Nach Abs. 6 der Vorschrift konnten solche Vereinigungen verlangen, über Verfahren mit möglichen Auswirkungen auf die Umwelt informiert zu werden. Gemäß Abs. 7 waren die Behörden verpflichtet, die Vereinigungen entsprechend zu informieren. Diese Vereinigungen hatten außerdem nach § 250 Abs. 2 der Zivilprozessordnung das Recht, Entscheidungen vor Gericht anzufechten.

20. Mit Wirkung vom 1. Dezember 2007 wurde das Gesetz Nr. 543/2002 jedoch durch das Gesetz Nr. 554/2007 geändert. Diese Änderung bewirkte — soweit hier von Bedeutung —, dass Umweltschutzvereinigungen (wie die Klägerin des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens) jetzt nicht mehr als „Beteiligte am Verfahren“, sondern als „betroffene Dritte“ eingestuft werden. Die geänderte Stellung hat — wie von der slowakischen Regierung in der mündlichen Verhandlung dargestellt — im Wesentlichen zur Folge, dass die genannten Vereinigungen nicht unmittelbar selbst ein Verfahren zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen einleiten können. Sie müssen vielmehr einen öffentlichen Anwalt ersuchen, für sie tätig zu werden.

22. Anfang 2008 wurde LZ über mehrere anhängige Verwaltungsverfahren informiert, die u. a. von verschiedenen Jagdvereinigungen eingeleitet worden waren. Mit Entscheidung vom 21. April 2008 gab das Ministerium dem Antrag einer Jagdvereinigung auf die Genehmigung von Ausnahmen von den Bedingungen des Schutzes der geschützten Tierart Braunbär statt. In diesem und in späteren Verfahren teilte LZ dem Ministerium mit, sie wolle sich beteiligen, und begehrte gestützt auf § 14 des Gesetzbuchs über das Verwaltungsverfahren die Anerkennung ihrer Stellung als Beteiligte an dem Verwaltungsverfahren. LZ machte insbesondere geltend, in dem fraglichen Verfahren seien ihre Rechte und rechtlich geschützten Interessen aus dem Århus-Übereinkommen unmittelbar betroffen. Das Übereinkommen habe auch unmittelbare Wirkung.

Sachverhalt und Vorlagefragen

21. Die Klägerin des beim nationalen Gericht anhängigen Verfahrens, die Lesoochranárske zoskupenie VLK (im Folgenden: LZ), ist eine Personenvereinigung, die im Bereich des Umweltschutzes tätig ist. LZ beantragte beim Beklagten, dem Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (Umweltministerium der Slowakischen Republik; im Folgenden: Ministerium), über jedes Verwaltungsverfahren, in dem möglicherweise der Natur- und Umweltschutz berührt ist oder das Ausnahmegenehmigungen vom Arten- oder Gebietsschutz betrifft, informiert zu werden.

23. Mit Entscheidung vom 26. Juni 2008 (im Folgenden: angefochtene Entscheidung) bestätigte das Ministerium seine Entscheidung vom 21. April 2008. Im Übrigen führte es aus, LZ komme nicht die Stellung eines Beteiligten am Verfahren zu. Sie sei daher zur Anfechtung der Entscheidung vom 21. April 2008 nicht berechtigt. Außerdem handele es sich bei dem Århus-Übereinkommen um einen völkerrechtlichen Vertrag, der erst dann Wirkung entfalten könne, wenn er in nationales Recht umgesetzt werde. Adressat von Art. 9 Abs. 2 und 3 des Århus-Übereinkommens sei die Slowakische Republik; die Bestimmung selbst umfasse weder ein eindeutig gefasstes Grundrecht noch eine Freiheit, die von den Organen der öffentlichen Gewalt im Sinne der im Völkerrecht geltenden Theorie

des „self-executing“ unmittelbar angewandt werden könnten.

24. LZ erhob gegen die angefochtene Entscheidung Klage beim Krajský súd v Bratislave (regionales Gericht Bratislava). Dieses Gericht prüfte die angefochtene Entscheidung und auch das Verwaltungsverfahren, das zu ihr geführt hatte, und wies die von LZ eingereichte Klage ab.

25. Zur Begründung führte das regionale Gericht Bratislava aus, dass einem Kläger aus Art. 9 Abs. 2 und 3 bei Anwendung einer wortorientierten oder grammatikalischen Auslegung kein Recht erwachse, am verwaltungsbehördlichen Verfahren und am gerichtlichen Verfahren in der Stellung eines Verfahrensbeteiligten teilzunehmen. Das Århus-Übereinkommen verpflichte vielmehr die Vertragsparteien dazu, innerstaatliche Rechtsvorschriften — innerhalb einer nicht bestimmten Frist — zu erlassen, auf deren Grundlage der interessierten Öffentlichkeit ermöglicht werden soll, an der Überprüfung von Entscheidungen über die in Art. 6 des Übereinkommens bezeichneten Tätigkeiten vor den Gerichten oder anderen Organen der öffentlichen Gewalt teilzunehmen.

26. LZ legte Rechtsmittel beim Obersten Gerichtshof ein, der das bei ihm anhängige Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt hat:

1. Kann Art. 9 des Århus-Übereinkommens, insbesondere seinem Abs. 3,

unter Berücksichtigung des von diesem völkerrechtlichen Übereinkommen verfolgten Hauptziels, nämlich die klassische Konzeption der Aktivlegitimation dadurch zu verändern, dass die Stellung eines Verfahrensbeteiligten auch der Öffentlichkeit bzw. der interessierten Öffentlichkeit eingeräumt wird, die unmittelbare Anwendbarkeit („self-executing effect“) eines völkerrechtlichen Vertrags zuerkannt werden, wenn die Europäische Union nach ihrem Beitritt zu diesem völkerrechtlichen Vertrag am 17. Februar 2005 bis heute keine Gemeinschaftsvorschriften zur Umsetzung dieses Übereinkommens in die Gemeinschaftsrechtsordnung erlassen hat?

2. Kann Art. 9 des Århus-Übereinkommens, insbesondere seinem Abs. 3, nachdem er bereits Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung ist, die unmittelbare Anwendbarkeit oder die unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts im Sinne der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zuerkannt werden?

3. Bei Bejahung der ersten oder der zweiten Frage: Kann Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens unter Berücksichtigung des mit diesem völkerrechtlichen Vertrag verfolgten Hauptziels dahin ausgelegt werden, dass unter den Begriff „von ... Behörden vorgenommene Handlungen“ auch die Handlung zu fassen ist, die im Erlass einer Entscheidung besteht, mit der Folge, dass die Möglichkeit des Zugangs der Öffentlichkeit zum gerichtlichen Verfahren selbst auch das Recht

umfasst, die Entscheidung der Behörde anzufechten, deren Rechtswidrigkeit sich auf die Umwelt auswirkt?

27. LZ, die Regierungen Deutschlands, Griechenlands, Frankreichs, Polens, Finnlands, Schwedens, der Slowakei und des Vereinigten Königreichs sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Mit Ausnahme der griechischen und der schwedischen Regierung haben alle Beteiligten an der Sitzung vom 4. Mai 2010 teilgenommen und mündliche Ausführungen gemacht.

Vorbemerkungen

Zulässigkeit

28. Die ersten beiden dem Gerichtshof vorgelegten Fragen betreffen die Auslegung von „Art. 9 des Århus-Übereinkommens, insbesondere ... Abs. 3“. Die dritte Frage bezieht sich ausschließlich auf Art. 9 Abs. 3. Art. 9 trägt die Überschrift „Zugang zu Gerichten“. In den Absätzen dieses Artikels sind nacheinander verschiedene Aspekte dieses Bereichs geregelt.

29. So sieht Art. 9 Abs. 1 Zugang zu Überprüfungsverfahren vor, falls ein Antrag auf Informationen abgelehnt wurde. Nach Art. 9

Abs. 2 haben die Vertragsparteien im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicherzustellen, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, die bestimmte Kriterien erfüllen, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Art. 6 des Übereinkommens gilt.¹⁶ Gemäß Art. 9 Abs. 3 hat jede Vertragspartei zusätzlich sicherzustellen, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie die im innerstaatlichen Recht festgelegten Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Nach Art. 9 Abs. 4 stellen die in den ersten drei Absätzen genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz sicher; außerdem sind in der Vorschrift bestimmte Standards festgelegt, die diese Verfahren erfüllen sollen. Schließlich verpflichtet Art. 9 Abs. 5 die Vertragsparteien, die Öffentlichkeit über ihre Rechte auf Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zu informieren und die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen zu prüfen, um den Zugang zu Gerichten zu erleichtern.

30. Die polnische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs sprechen in ihren Erklärungen die Frage der

¹⁶ — Die Kategorie der anfechtbaren „Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen“ kann durch innerstaatliches Recht ausgedehnt werden.

Zulässigkeit an. Sie machen geltend, dass sich das Vorabentscheidungsersuchen seinem Sinn nach lediglich auf Art. 9 Abs. 3 beziehe und dass der Gerichtshof es daher für unzulässig erklären sollte, soweit es sich auf andere Teile von Art. 9 des Århus-Übereinkommens beziehe.

31. Nach ständiger Rechtsprechung hat in einem Vorabentscheidungsverfahren nur das nationale Gericht sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorzulegenden Fragen zu beurteilen. Der Gerichtshof ist grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn diese die Auslegung des Gemeinschaftsrechts betreffen. Ausnahmsweise obliegt es ihm jedoch, zur Prüfung seiner eigenen Zuständigkeit die Umstände zu untersuchen, unter denen er vom nationalen Gericht angerufen wird. Insbesondere kann die Entscheidung über eine Vorlagefrage u. a. dann abgelehnt werden, wenn das Problem hypothetischer Natur ist.¹⁷

32. In dem beim vorliegenden Gericht anhängigen Verfahren wollte sich LZ ausschließlich auf Art. 9 Abs. 2 und 3 des Århus-Übereinkommens berufen. Etwaige Äußerungen des Gerichtshofs zu Art. 9 Abs. 1, 4 und 5 wären für die Entscheidung der beim nationalen Gericht anhängigen Rechtssache ohne Bedeutung. Die Vorlage des nationalen Gerichts bezüglich dieser übrigen Teile von Art. 9

betrifft daher hypothetische Probleme und ist folglich unzulässig.

33. Das Århus-Übereinkommen sieht in Art. 9 Abs. 2 den Zugang zu Gerichten für Personen vor, die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anfechten wollen, für die Art. 6 gilt. Art. 6 findet Anwendung auf die in Anhang I des Übereinkommens aufgeführten Tätigkeiten (eine Aufzählung von Tätigkeiten u. a. in den Bereichen Industrieprojekte, Energie, Metallverarbeitung und Abfallwirtschaft) sowie auf Tätigkeiten, die nach innerstaatlichem Recht eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben könnten.

34. Der Geltungsbereich von Art. 9 Abs. 2 deckt sich mit dem der UVP-Richtlinie und der IVU-Richtlinie (die unabhängig von der UVP-Richtlinie gilt und deren Anwendung nicht ausschließt).

35. Diese Deckungsgleichheit des Regelungsgegenstands deutet darauf hin, dass Art. 9 Abs. 2 in vollem Umfang in das Unionsrecht einbezogen wurde. Außerdem ergibt sich aus dem zehnten und dem elften Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/35, dass der Gesetzgeber die mit dieser Richtlinie eingeführten Änderungen als hinreichend erachtete, um eine vollständige Einbeziehung von Art. 9 Abs. 2 zu bewirken.

17 — Als Beispiel aus jüngerer Zeit vgl. Urteil vom 19. November 2009, Filipiak (C-314/08, Slg. 2009, I-11049, Randnrn. 40 bis 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36. Angesichts dessen stellt sich die Frage nach der unmittelbaren Wirkung von Art. 9 Abs. 2 nicht.¹⁸

37. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen nur insoweit zu beantworten, als sie Art. 9 Abs. 3 betreffen.

38. Schließlich ist — wie das Vereinigte Königreich zu Recht hervorhebt — festzustellen, dass das vorlegende Gericht in seiner Frage zwar sowohl den Begriff „unmittelbare Wirkung“ als auch den Begriff „unmittelbare Anwendbarkeit“ verwendet, dass jedoch die dem Gerichtshof vorgelegten ersten beiden Fragen die unmittelbare Wirkung von Art. 9 Abs. 3 zum Gegenstand haben.¹⁹ Ich schlage daher vor, die ersten beiden Fragen so zu behandeln, als sei darin lediglich von unmittelbarer Wirkung die Rede.

18 — Es ist zweifelhaft, ob das von LZ eingeleitete Verfahren in den Anwendungsbereich von Art. 6 (und damit Art. 9 Abs. 2) des Århus-Übereinkommens fällt. Das Verfahren betrifft eine Entscheidung, mit der Ausnahmen von den Bedingungen des Schutzes der Tierart Braunbär zugelassen wurden. Selbst wenn es um eine Entscheidung ginge, die den Lebensraum des Braunbären berühren könnte, scheint sie mir nicht von Anhang I der Habitatrichtlinie erfasst zu sein. In der Habitatrichtlinie finden sich auf den ersten Blick auch keine Bestimmungen über die erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt, die von bestimmten Projekten ausgehen können. Über all dies hat jedoch das nationale Gericht zu entscheiden.

19 — Der Begriff „unmittelbare Wirkung“ bedeutet, dass der Einzelne sich vor einem nationalen Gericht auf eine Bestimmung berufen kann, während der Begriff „unmittelbare Anwendbarkeit“ bedeutet, dass ein Übereinkommen „self-executing“ ist, ohne dass es zu seiner Umsetzung eines Rechtsakts der Union oder eines innerstaatlichen Rechtsakts bedarf.

39. Der Klarheit halber weise ich darauf hin, dass für die Feststellung einer „unmittelbaren Wirkung“ im vorliegenden Fall die für völkerrechtliche Bestimmungen geltenden Kriterien heranzuziehen sind, die geringfügig von den Kriterien abweichen, die für „interne“ Bestimmungen des Unionsrechts maßgebend sind. Ich werde später²⁰ kurz auf diese Unterscheidung eingehen.

Erste Frage

40. Mit der ersten und der zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens unmittelbare Wirkung zuerkannt werden kann.

41. Die erste Frage betrifft — wie mehrere der Beteiligten, die dem Gerichtshof Erklärungen eingereicht haben, hervorheben — mittelbar das Problem der Befugnis und Zuständigkeit zur Auslegung gemischter Übereinkommen. Die Kommission sowie die finnische und die schwedische Regierung beschäftigen sich sogar ausdrücklich mit der Frage, ob der Gerichtshof für die Entscheidung der ihm hier vorgelegten Frage zuständig ist.

42. Der Gerichtshof hat sich zu diesen Kompetenz- und Zuständigkeitsfragen in einer weit zurückreichenden und gelegentlich verwickelten Rechtsprechung

20 — Siehe unten, Nr. 85.

geäußert, die in dem unlängst ergangenen Urteil in der Rechtssache Merck Genéricos Productos Farmacéuticos²¹ gipfelt. Ich möchte mit einer Auswertung dieser Rechtsprechung beginnen.

Rechtsprechung des Gerichtshofs zu gemischten Übereinkommen

43. Wie eine Reihe von Autoren festgestellt hat, stellen gemischte Übereinkommen eine besonders umstrittene Art normativer Instrumente im Europarecht dar.²² Der Gerichtshof hatte sich zunächst auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten konzentriert. Im Urteil AETR entwickelte er den Grundsatz, dass die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Bereich der Außenbeziehungen beschnitten wird, sobald die Gemeinschaft die ausschließliche Zuständigkeit für diesen Bereich erwirbt. Der Erwerb dieser ausschließlichen Zuständigkeit kann auf einer innergemeinschaftlichen Regelung beruhen.²³ Dieser im Urteil AETR aufgestellte Grundsatz bildet

nach wie vor den Ausgangspunkt für eine Beurteilung gemischter Übereinkommen.²⁴

44. Beschränkt sich deshalb die Befugnis des Gerichtshofs zur Auslegung gemischter Übereinkommen auf diejenigen Bestimmungen eines gemischten Übereinkommens, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen?

45. In einem ähnlich frühen Stadium seiner Rechtsprechung wurde dem Gerichtshof die Frage nach seiner Zuständigkeit für Vorabentscheidungen über die Gültigkeit und die Auslegung gemischter Übereinkommen gestellt. Im Urteil Haegeman kam der Gerichtshof kurzerhand zu dem Ergebnis, dass er diese Zuständigkeit besitze. Zur Begründung führte er aus, dass er für die Entscheidung bezüglich Handlungen der Organe der Gemeinschaft zuständig sei und dass völkerrechtliche Übereinkommen, die nach der dem jetzigen Art. 300 EG entsprechenden Vorschrift geschlossen worden seien, Handlungen in diesem Sinne darstellten.²⁵

46. Zu Beginn wurde das Thema etwaiger Zuständigkeitsbeschränkungen nicht unmittelbar behandelt.²⁶ Dann prüfte der Gerichtshof

21 — Urteil vom 11. September 2007, Merck Genéricos Productos Farmacéuticos (C-431/05, Slg. 2007, I-7001). Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer hat in seinen Schlussanträgen in dieser Rechtssache einen sorgfältigen Überblick über die einschlägige Rechtsprechung gegeben. Da diese Problematik jedoch im vorliegenden Fall erneut angesprochen worden ist, will ich noch einmal auf die von ihm erörterten Belege zurückkommen.

22 — Ein Überblick findet sich im Einleitungskapitel bei Heliskowski, J., *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States* (Kluwer Law International, Den Haag, 2001).

23 — Urteil vom 31. März 1971, Kommission/Rat („AETR“, 22/70, Slg. 1971, 263, Randnrn. 17 bis 19).

24 — Vgl. z. B. Beschluss 1/78 vom 14. November 1978 zum Entwurf der Internationalen Atomenergieorganisation zu einem Übereinkommen über den Objektschutz von Kernmaterial, kerntechnischen Anlagen und Nukleartransporten, (Slg. 1978, 2151, Randnrn. 31 bis 35), jedoch auch das spätere Gutachten 1/94 vom 15. November 1994 (Slg. 1994, I-5267, Randnr. 77). Der im Urteil AETR entwickelte Grundsatz kommt auch im Protokoll Nr. 25 des Vertrags von Lissabon zum Ausdruck, das sich auf den in Art. 2 Abs. 2 AEUV geregelten Bereich der geteilten Zuständigkeiten bezieht.

25 — Urteil vom 30. April 1974, Haegeman (181/73, Slg. 1974, 449, Randnrn. 4 bis 6).

26 — Vgl. z. B. Urteil vom 24. November 1977, Razanatsimba (65/77, Slg. 1977, 2229).

im Urteil Demirel²⁷ jedoch die Frage, ob er zur Auslegung der Bestimmungen des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei befugt sei. Er bejahte dies mit der Begründung, dass die in jenem Fall streitigen Verpflichtungen betreffend die Freizügigkeit in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fielen.²⁸ Daraufhin verfolgte der Gerichtshof bei der Beurteilung seiner Zuständigkeit für die Auslegung derartiger Bestimmungen eine Zeit lang einen weiten Ansatz.²⁹

47. 1996 änderte der Gerichtshof seine Haltung jedoch aufgrund der Rechtssache Hermès³⁰, die die Auslegung der Bestimmungen des TRIPS (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums) betraf. In jenem Verfahren, in dem es um die Frage ging, ob eine im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes angeordnete innerstaatliche Maßnahme eine „einstweilige Maßnahme“ im Sinne von Art. 50 TRIPS ist, wurde die Zuständigkeit des Gerichtshofs mit der Begründung gerügt, es liege keine Entscheidung der Gemeinschaft zur Ausübung einer nicht ausschließlichen Zuständigkeit im

Rahmen eines gemischten Übereinkommens vor.³¹

48. Der Gerichtshof entschied, dass er für die Auslegung der fraglichen Vorschrift zuständig sei, da die Verordnung Nr. 40/94³², die sich auf Art. 50 TRIPS beziehe (und von dieser Vorschrift berührt werde), bereits zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Übereinkommens in Kraft gewesen sei. Da der Sachverhalt sowohl im innerstaatlichen Recht als auch im Gemeinschaftsrecht geregelt sei, sei der Gerichtshof vor allem deshalb zuständig, weil er gehalten sei, in der Zukunft voneinander abweichende Auslegungen zu verhindern, die sich entwickeln würden, wenn die Entscheidung den nationalen Gerichten überlassen bliebe.³³ In seinen Ausführungen stützte sich der Gerichtshof ausdrücklich auf die Urteile Giloy³⁴ und Leur-Bloem³⁵ (in beiden Rechts-sachen ging es um die einheitliche Auslegung

27 — Urteil vom 30. September 1987, Demirel (12/86, Slg. 1987, 3719).

28 — Randnrn. 6 bis 12 des Urteils. Wie Eckhout allerdings darlegt, hat der Gerichtshof im Urteil Demirel erklärt, dass sich die Frage, ob er zur Auslegung einer Bestimmung zuständig sei, die ausschließlich eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründe, in dem betreffenden Fall gar nicht stelle. Stattdessen hat er einfach auf das Bestehen eines Zusammenhangs zwischen Gemeinschaftskompetenz und gerichtlicher Zuständigkeit hingewiesen (Eckhout, P., *External Relations of the European Union*, Oxford University Press, 2004, S. 236).

29 — Diese Entscheidung bildet die Grundlage für eine weit zurückreichende Rechtsprechung zum Assoziierungsabkommen EWG–Türkei, angefangen mit den Urteilen vom 20. September 1990, Sevince (C-192/89, Slg. 1990, I-3461), und vom 16. Dezember 1992, Kus (C-237/91, Slg. 1992, I-6781).

30 — Urteil vom 16. Juni 1998 (C-53/96, Slg. 1998, I-3603).

31 — Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer referiert in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Merck Genéricos Productos Farmacéuticos, Nr. 52, die Äußerung von Eckhout (a. a. O. [Fn. 28], S. 237), wonach die Rechtssache Hermès die Schwächen aufgedeckt habe, die entstünden, wenn die Gemeinschaftszuständigkeit zum Kriterium für die Bestimmung der gerichtlichen Zuständigkeit erhoben werde: Letztere werde zur Geisel der Komplexität der Ersteren. Auch ich schließe mich dieser Einschätzung an.

32 — Verordnung (EG) Nr. 40/94 des Rates vom 20. Dezember 1993 über die Gemeinschaftsmarke (ABl. 1994, L 11, S. 1).

33 — Randnrn. 22 bis 33 des Urteils. Kommentatoren wie etwa Dashwood, A. (vgl. z. B. „Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements“ in O’Keefe und Bavasso [Hrsg.], *Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley* [Kluwer Law International, Den Haag, 2000, S. 173]), verstehen diese Passage in einem weiten Sinn dahin, dass der Gerichtshof in Bereichen einer zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit eine Auslegungsbefugnis besitze. Dieses weite Verständnis wurde jedoch von Heliskoski (a. a. O. [Fn. 22], S. 59 f.) kritisiert. Im Urteil Merck Genéricos Productos Farmacéuticos scheint der weite Ansatz den Gnadestoff erhalten zu haben, obwohl das Ziel, voneinander abweichende Auslegungen in Zukunft zu verhindern, weiterhin ein guter Grund ist, das damalige Urteil zu begründen.

34 — Urteil vom 17. Juli 1997 (C-130/95, Slg. 1997, I-4291).

35 — Urteil vom 17. Juli 1997 (C-28/95, Slg. 1997, I-4161).

von Gemeinschaftsrecht und innerstaatlichem Recht ohne die zusätzliche Komplikation einer geteilten Zuständigkeit im Rahmen eines gemischten Übereinkommens).

49. Zwei Jahre später bestätigte der Gerichtshof diesen Ansatz in seinem Urteil in den Rechtssachen Dior u. a.³⁶, die ebenfalls die Auslegung von Art. 50 TRIPS betrafen. In jenem Urteil dehnte er seine Zuständigkeit für die Auslegung von Art. 50 auf andere Rechte des geistigen Eigentums aus — eine für den vorliegenden Fall interessantere Entwicklung findet sich jedoch in Randnr. 49 des Urteils, in der der Gerichtshof zwischen Marken und gewerblichen Modellen mit der Begründung differenziert, die Gemeinschaft habe im Bereich der Marken bereits Rechtsvorschriften erlassen, im Bereich der gewerblichen Modelle hingegen nicht. Während deshalb den TRIPS-Bestimmungen über Marken keine unmittelbare Wirkung zukomme (wengleich die nationalen Gerichte zu einer kohärenten Auslegung verpflichtet seien), sei im Bereich der gewerblichen Modelle eine unmittelbare Wirkung gemeinschaftsrechtlich nicht geboten, aber auch nicht ausgeschlossen.³⁷

36 — Urteil vom 14. Dezember 2000 (C-300/98 und C-392/98, Slg. 2000, I-11307).

37 — Diesen Ansatz hat Generalanwalt Jacobs in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Schieving-Nijstad u. a. (C-89/99, Urteil vom 13. September 2001, Slg. 2001, I-5851, Nr. 40) wegen seiner Verschwommenheit kritisiert. Eeckhout schließt sich dieser Kritik an und fragt sich, „ob der derzeitige [2004] Strudel von Zuständigkeit und Rechtswirkung wesentlich zu einer effektiven und praktikablen Umsetzung und Anwendung des WTO-Rechts auf gerichtlicher Ebene beiträgt“ (a. a. O. [Fn. 28], S. 243).

50. Die Urteile Hermès und Dior u. a. haben eine Vielzahl von Fragen offengelassen. So ist in ihnen z. B. der Zusammenhang zwischen Regelungskompetenz und gerichtlicher Zuständigkeit nicht besonders deutlich geworden; das Gleiche gilt für die Begründung des Zuständigkeitsumfangs, den sich der Gerichtshof zuerkannt hat.³⁸

51. Bei der Suche nach Klarheit war das Urteil Schieving-Nijstad u. a. leider wenig hilfreich, denn dort unterschied der Gerichtshof zwischen der Zuständigkeit zur Auslegung einer Bestimmung und der Befugnis zur Regelung der Verfahrensmodalitäten für die Durchsetzung dieser Bestimmung.³⁹ In den Urteilen *Étang de Berre* und *Mox Plant*⁴⁰, die nicht im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234 EG, sondern im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EG ergingen, wurde die bis dahin betriebene Analyse verkürzt. In den genannten Urteilen übergang der Gerichtshof die Frage der Zuständigkeit zum größten Teil und äußerte sich lediglich dahin, dass gemischte Abkommen in der Gemeinschaftsrechtsordnung denselben Status hätten wie rein

38 — Eeckhout nennt vier mögliche Begründungen für eine Zuständigkeit des Gerichtshofs: Umfang der gemeinschaftlichen Verpflichtungen, Anknüpfung an harmonisiertes Gemeinschaftsrecht, Vorgehensweise bei Vorlagen der nationalen Gerichte sowie Pflicht zur Zusammenarbeit. Im Anschluss an das Urteil Dior u. a. wurden von verschiedener Seite Forderungen nach klareren Begründungen laut: vgl. z. B. Koutrakos, P., „The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure“, (2002) 7 *EFA*, S. 25, und Heliskoski, J., „The Jurisdiction of the European Court to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements“, (2000) 69 *Nordic Journal of International Law*, S. 395.

39 — Randnrn. 30 bis 38 des Urteils. Eeckhout kritisiert vor allem diese Differenzierung mit der Begründung, dass Letzteres eine Frage der Rechtswirkung einer Bestimmung und dass die Auslegung der Rechtswirkung einer Bestimmung wesentlicher Bestandteil der Auslegung der Bestimmung sei.

40 — Urteile vom 7. Oktober 2004, Kommission/Frankreich („*Étang de Berre*“, C-239/03, Slg. 2004, I-9325), und vom 30. Mai 2006, Kommission/Irland („*Mox Plant*“, C-459/03, Slg. 2006, I-4635).

gemeinschaftsrechtliche Abkommen, soweit es um Bestimmungen gehe, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fielen.⁴¹

52. Bis zum Erlass des Urteils *Merck Genéricos Productos Farmacéuticos*⁴² war es daher schwierig, die Bereiche zu ermitteln, in denen der Gerichtshof bei gemischten Übereinkommen zuständig ist. Diese Schwierigkeit zeigt sich auch in einigen der Vorträge im vorliegenden Fall, insbesondere in den Vorbringen der finnischen und der schwedischen Regierung, die die Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofs im Rahmen ihrer Ausführungen zur materiell-rechtlichen Auslegung der streitigen Bestimmung abhandeln.

53. Vor diesem Hintergrund wirkte das unmissverständliche Urteil *Merck Genéricos Productos Farmacéuticos* wie eine frische Brise. Die Rechtssache selbst betraf die Auslegung von Art. 33 TRIPS, warf aber dieselbe Frage auf, mit der sich der Gerichtshof auch im vorliegenden Fall zu befassen hat: Welches Gericht kann am besten bestimmen, ob eine spezielle Vorschrift eines gemischten Übereinkommens unmittelbare Wirkung hat oder haben kann?

41 — Urteil *Étang de Berre*, Randnr. 25. Der Gerichtshof ging kurz auf die Frage der Bestimmung des Umfangs der Gemeinschaftszuständigkeit ein und führte aus, dass das Fehlen gemeinschaftlicher Bestimmungen zur Bewältigung eines konkreten Umweltproblems in einem Bereich (Umweltschutz), der weitgehend dem Gemeinschaftsrecht unterliege, der Zuständigkeit der Gemeinschaft nicht entgegenstehe (Randnrn. 27 bis 31).

42 — Oben in Fn. 21 angeführt.

54. Der Gerichtshof stellte unmissverständlich fest, dass die Zuständigkeit für die Entscheidung, ob einer Bestimmung unmittelbare Wirkung zuzuerkennen sei, davon abhängt, ob die Bestimmung einem Bereich angehöre, in dem die Gemeinschaft Rechtsvorschriften erlassen habe. Falls ja, finde Gemeinschaftsrecht (in der Auslegung durch den Gerichtshof) Anwendung, falls nein, sei es nicht geboten, aber auch nicht ausgeschlossen, dass die Rechtsordnung eines Mitgliedstaats dem Einzelnen das Recht zuerkenne, sich unmittelbar auf die fragliche Bestimmung zu berufen. Des Weiteren entschied der Gerichtshof, dass die Prüfung der Frage der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten eine einheitliche Antwort auf Gemeinschaftsebene erfordere, die nur der Gerichtshof geben könne, und dass er daher für die Vornahme einer solchen Prüfung zuständig sei.⁴³

55. Ungeachtet der recht lakonischen Begründung hat der Gerichtshof meines Erachtens im Urteil *Merck Genéricos Productos Farmacéuticos* den gordischen Knoten zerschlagen und eine klare Antwort auf die Frage gegeben, ob er die Zuständigkeit besitzt, das Gericht zu benennen, das am besten bestimmen kann, ob eine spezielle Vorschrift unmittelbare Wirkung hat. Der Gerichtshof hat entschieden, dass er diese Zuständigkeit in der Tat besitze.

56. Ich halte das Ergebnis, zu dem der Gerichtshof im Urteil *Merck Genéricos Productos Farmacéuticos* gelangt ist, für richtig. Für das Urteil spricht, dass es einen höchst praktikablen Lösungsweg für eine Frage aufzeigt,

43 — Randnrn. 33 bis 38.

die häufig in einem politisch heiklen Umfeld auftritt. Gemischte Übereinkommen als solche entstehen nämlich, wie bestimmte Autoren dargelegt haben, aufgrund des Wirkens pragmatischer Kräfte — als Instrumente zur Lösung von Problemen, die sich aus dem Bedarf an völkerrechtlichen Verträgen in einem vielschichtigen System ergeben.⁴⁴

57. Die nachfolgende Würdigung lehnt sich eng an das Urteil Merck Genéricos Productos Farmacêuticos an. Ich füge lediglich einige Einzelheiten an den Stellen hinzu, an denen mir dies für den Gerichtshof hilfreich erscheint.

Zuständigkeit für die Auslegung eines gemischten Übereinkommens

58. Gemäß Art. 300 Abs. 7 EG sind die nach Maßgabe dieses Artikels geschlossenen Übereinkünfte für die Organe der Gemeinschaft und für die Mitgliedstaaten verbindlich. Eine ebensolche Übereinkunft ist auch das Århus-Übereinkommen. Dieses Übereinkommen ist fortan integraler Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung.⁴⁵ Gemischte Abkommen, die von der Gemeinschaft, ihren Mitgliedstaaten und Drittländern geschlossen

wurden, haben in der Gemeinschaftsrechtsordnung denselben Status wie rein gemeinschaftsrechtliche Abkommen, soweit es um Bestimmungen geht, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen.⁴⁶

59. In der Rechtssache Merck Genéricos Productos Farmacêuticos ging es — ebenso wie im vorliegenden Fall — um ein gemischtes Übereinkommen, bei dem im Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Verpflichtungen gegenüber den anderen Vertragsparteien nicht zwischen ihnen aufgeteilt wurden. Der Gerichtshof entschied, dass er dafür zuständig — und übrigens auch am ehesten in der Lage — sei, die Frage der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten zu prüfen und die in dieser Weise von der Gemeinschaft übernommenen Verpflichtungen zu bestimmen.⁴⁷

60. Ich schliesse mich dieser Sichtweise an. Für mich steht fest, dass der Gerichtshof die einzige Instanz ist, die eine solche Bewertung vornehmen kann.⁴⁸ Es kann meines

44 — Vgl. insbesondere De Baere, G., *Constitutional Principles of EU External Relations* (Oxford University Press, 2008), S. 264.

45 — Vgl. Urteil Mox Plant, Randnrn. 82 und 84 und die dort angeführte Rechtsprechung. Hierbei handelt es sich um ständige Rechtsprechung; vgl. Urteil Demirel, Randnr. 6 und die dort angeführte Rechtsprechung.

46 — Urteil Étang de Berre, Randnr. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung. Dies gilt nicht nur für Bestimmungen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, sondern auch für Bestimmungen im Bereich gemischter Zuständigkeiten. Vielleicht ist es hilfreich, sich vorzustellen, dass die Gemeinschaft im Bereich der Außenbeziehungen die ausschließliche Zuständigkeit bei Wahrnehmung einer latenten Befugnis erwirbt. Generalanwalt Cosmas unterscheidet in seinen Schlussanträgen in den Rechtssachen Dior u. a., Nr. 43, zwischen potenzieller und tatsächlicher Gemeinschaftszuständigkeit und nimmt an, dass potenzielle in tatsächliche Zuständigkeit übergeht, wenn die Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich legislativ tätig wird. Eeckhout (a. a. O. [Fn. 28], S. 271) greift diese Analyse auf, die auch ich für eine geeignete Formulierung zur Veranschaulichung des Problems halte.

47 — Randnrn. 31 bis 33 des Urteils.

48 — In den Rechtssachen Dior u. a. spricht sich Generalanwalt Cosmas hingegen nachdrücklich dagegen aus, dem Gerichtshof die Zuständigkeit zur *Auslegung sämtlicher Bestimmungen* eines gemischten Übereinkommens zuzumessen, da dies seines Erachtens eine Verletzung der Zuständigkeit der innerstaatlichen Stellen darstellen würde und es nicht im Einklang mit der institutionellen Rolle des Gerichtshofs stünde, wenn er zwecks Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften gesetzgeberisch tätig würde (vgl. Nrn. 42 und 48).

Erachtens nicht richtig sein, den Gerichtshof artifizuell dahin einschränken zu wollen, dass er noch nicht einmal in einem vorbereitenden Schritt den Rechtsakt als Ganzes auslegen kann, damit alle Beteiligten eines gemischten Übereinkommens erkennen können, welche Verantwortlichkeiten sie haben und welche Auslegungsbefugnisse ihnen im materiell-rechtlichen Bereich zustehen. Ein solcher Ansatz würde nicht nur unnötigerweise Engel auf Stecknadelköpfe zwingen, sondern diesen Engeln auch noch flammende Schwerter in die Hand geben.

61. Außerdem käme es dann auch zu einer fragmentierten Auslegung der Vorschriften selbst. Das wiederum würde zu erhöhter Rechtsunsicherheit für die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten, die Drittstaaten und die Rechtssuchenden führen. Darüber hinaus könnte es, wollte man diesen Weg beschreiben, durchaus dazu kommen, dass der Gemeinschaft vorgeworfen wird, sie erfülle ihre Pflichten als Vertragspartei nicht.

62. Aus diesen Gründen erscheint es vernünftig, die vom Gerichtshof im Urteil Merck Genéricos Productos Farmacéuticos entwickelte Lösung heranzuziehen, nämlich dass der Gerichtshof — zumindest — über hinreichende Befugnisse verfügt, darüber zu entscheiden, welches Gericht — er selbst oder das zuständige Gericht eines Mitgliedstaats — am besten bestimmen kann, ob eine spezielle Vorschrift unmittelbare Wirkung hat.

Welches Gericht kann am besten bestimmen, ob Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens unmittelbare Wirkung hat?

63. Diese Frage⁴⁹ hat der Gerichtshof im Urteil Merck Genéricos Productos Farmacéuticos anhand des Kriteriums entschieden, ob die Gemeinschaft in dem speziellen Bereich, zu dem die zu prüfende Vorschrift gehört, Rechtsvorschriften erlassen hat.

64. Dieses Kriterium knüpft an die Unterscheidung an, die der Gerichtshof im Urteil AETR getroffen hat⁵⁰, d. h., die Frage, ob eine Bestimmung in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt, ist danach zu beurteilen, ob in dem betreffenden Bereich in hinreichendem Umfang innergemeinschaftliche Regelungen bestehen. Außerdem wird dabei einer der positiven Aspekte des Urteils Hermès erhalten, nämlich die Verhinderung zukünftiger unterschiedlicher Auslegungen in Fällen, in denen das Gemeinschaftsrecht berührt und daher Einheitlichkeit erforderlich ist.

65. Gehört Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens zu einem Bereich, in dem die Gemeinschaft Rechtsvorschriften erlassen hat?

49 — Außerdem auch die damit zusammenhängende, die Vorschrift selbst betreffende Frage, ob es gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, wenn einer Bestimmung eines gemischten Übereinkommens unmittelbare Wirkung zuerkannt wird.

50 — Zum Zweck der nachträglichen Aufteilung der Zuständigkeiten für ein gemischtes Übereinkommen.

66. An dieser Stelle wird ein Problem des Urteils Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos offenbar. Das Urteil enthält keine Hinweise dazu, wann die Gemeinschaftszuständigkeit „in zu geringem Umfang“ ausgeübt worden ist, als dass angenommen werden könnte, dass die Gemeinschaft in einem bestimmten „Bereich“ Rechtsvorschriften erlassen hat.

Kann man auf „nachgelagerte“ Rechtsvorschriften abstellen?

67. Mit „nachgelagerten“ Rechtsvorschriften meine ich Rechtsvorschriften über den materiell-rechtlichen Gegenstand einer Verwaltungsentscheidung (z. B. die fragliche geschützte Tierart) im Gegensatz zu Rechtsvorschriften, die unmittelbar den Zugang zu Gerichten wegen der Entscheidung selbst regeln. Selbstverständlich wird ein Gericht im Rahmen seines abschließenden Urteils diese Vorschriften berücksichtigen wollen, doch wirft das die Frage auf: Ist die Existenz solcher Vorschriften auch von Bedeutung in Bezug auf den Zugang zu Gerichten nach dem Århus-Übereinkommen?

68. Das beim vorliegenden Gericht anhängige Rechtsmittelverfahren betrifft den Braunbär. Dementsprechend ist die Frage aufgeworfen worden, ob der Umstand, dass der Braunbär in die Liste der durch die Habitatrichtlinie geschützten Arten aufgenommen worden ist, für die Beurteilung beachtlich ist, ob Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens zu einem Bereich gehört, der dem Gemeinschaftsrecht unterliegt.

69. Meines Erachtens ist dies nicht der Fall.

70. Eine Berücksichtigung derartiger „nachgelagerter“ Rechtsvorschriften würde zu einer Fragmentierung der Auslegung von Art. 9 Abs. 3 führen. Es käme dann nämlich auf den genauen Sachverhalt der bei dem auslegenden Gericht anhängigen Rechtssache an. Ob der Gerichtshof oder das nationale Gericht für die Auslegung des Århus-Übereinkommens zuständig ist, hinge im vorliegenden Fall z. B. davon ab, ob die Tierart, für die eine Jagderlaubnis beantragt wird, in einer bestimmten Liste der Habitatrichtlinie verzeichnet ist. Dieser Faktor ist zu zufällig und willkürlich, um als geeignete Grundlage für die Bestimmung der Zuständigkeit zu dienen.

71. Selbstverständlich kann ein Großteil der „nachgelagerten“ Rechtsvorschriften dem Ermessen des nationalen Gerichts in einem bestimmten Fall unabhängig von der Wirkung des Art. 9 Abs. 3 Grenzen setzen. So könnte im vorliegenden Verfahren angemessenerweise die Habitatrichtlinie herangezogen werden, in der der Braunbär als geschützte Art ausgewiesen ist.⁵¹ Diese Richtlinie hat für die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen keine unmittelbare Bedeutung und ist für die

51 — Siehe oben, Nr. 16.

Frage, ob Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens unmittelbare Wirkung zuerkannt werden kann, ohne Belang. Gleichwohl hat die Slowakei die wirksame Umsetzung der Habitatrichtlinie sicherzustellen.⁵²

Bestimmung des „Bereichs“

72. Wie präzise ist der Bereich zu bestimmen, in dem die Gemeinschaft Rechtsvorschriften erlassen haben muss? Mehrere Möglichkeiten sind denkbar — von einer weiten, abstrakten Sicht („Rechtsvorschriften, die die Umwelt berühren“)⁵³ zu einer Definition, die zum Gegenstand des Århus-Übereinkommens oder zu einem Teil davon („Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu

Gerichten in Umweltangelegenheiten“)⁵⁴ passt, um zu bestimmen, ob der genaue Regelungsgegenstand der betreffenden speziellen Vorschrift von einer legislativen Maßnahme erfasst wird, mit der diese Vorschrift in Unionsrecht inkorporiert wird.

73. Nicht nur wird die Verteilung der Zuständigkeiten im Rahmen eines gemischten Übereinkommens aufgrund pragmatischer Zwänge gemildert, sondern sie unterliegt auch einer ständigen Weiterentwicklung. Gemischte Übereinkommen stellen gelegentlich legislative Kompromisse dar, die aus der Notwendigkeit geboren werden, zu einer Einigung zu kommen. Demnach erscheint es sinnvoll, wenn der Gerichtshof den „Bereich“, in dem eine spezielle Vorschrift umgesetzt wird, pragmatisch bestimmt und dabei sowohl das völkerrechtliche Übereinkommen selbst berücksichtigt als auch prüft, ob eine unionsrechtliche Regelung mit dem Ziel erlassen wurde, die fragliche spezielle Vorschrift auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten einzubeziehen.

74. Mit Art. 9 Abs. 3 wird den Vertragsparteien des Århus-Übereinkommens ein Bündel spezieller eigenständiger Verpflichtungen auferlegt. Die Vorschrift gehört zwar zu dem allgemeinen Bereich „Umweltrecht“ (der bereits Gegenstand einer Reihe legislativer Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene war), die in Abs. 3 vorgesehenen Verpflichtungen unterscheiden sich jedoch deutlich genug von den in den anderen Teilen von Art. 9 normierten Verpflichtungen (wie der Rat in der Erklärung hervorgehoben hat), um auf Seiten

52 — So könnte z. B. das vorliegende Gericht, auch wenn die Habitatrichtlinie selbst keine Aktivlegitimation eines Beteiligten zur Anfechtung eines Verwaltungsvorgangs vorsieht, in einem bei ihm anhängigen Verfahren von Amts wegen zu der Feststellung gezwungen sein, dass die Entscheidung in der Sache gegen die unionsrechtlichen Verpflichtungen der Slowakei verstößt. Alternativ ist das vorliegende Gericht möglicherweise gezwungen, Zugang zu einem Gericht nach den Art. 3 Abs. 1 Buchst. b, Art. 12 und Art. 13 der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. L 143, S. 56) zu gewähren, wenn die Schäden an der geschützten Art (Braunbär) durch eine „berufliche Tätigkeit“ im Sinne von Art. 2 Nr. 7 der genannten Richtlinie verursacht wurden und die betroffenen Personen entsprechend der Vorschrift von Art. 12 Abs. 1 Satz 3 nach slowakischem Recht ein „ausreichendes Interesse“ haben.

53 — Diese Sicht lag implizit dem Urteil *État de Berre*, Randnr. 28, zugrunde, auch wenn — wie oben erwähnt — jene Rechtssache die Zuständigkeit des Gerichtshofs in einem Vertragsverletzungsverfahren betraf.

54 — So offenbar in den Rechtssachen *Dior u. a.*: vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Cosmas, Nr. 32. Allerdings scheint der Generalanwalt in Nr. 33 darauf abstellen zu wollen, ob die Gemeinschaft „ihre potenzielle Zuständigkeit“ in diesem Bereich ausübt hat. In Nr. 35 schlägt er außerdem vor, zu prüfen, ob die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts von der Auslegung und der Anwendung des fraglichen Artikels berührt werden.

des Gerichtshofs eine Prüfung der Frage erforderlich zu machen, ob die Gemeinschaft in diesem von Art. 9 Abs. 3 erfassten Bereich Rechtsvorschriften erlassen hat.

Hat die Gemeinschaft in dem von Art. 9 Abs. 3 erfassten Bereich Rechtsvorschriften erlassen?

75. Wie die polnische und die finnische Regierung ausgeführt haben, hat die Gemeinschaft in dem speziellen Bereich, zu dem Art. 9 Abs. 3 gehört, bisher noch keine Rechtsvorschriften erlassen.

76. Während die Richtlinie 2003/35 den von Art. 9 Abs. 2 erfassten Bereich regelt, sind die Bestimmungen von Art. 9 Abs. 3 noch nicht Bestandteil des Unionsrechts.⁵⁵ Die einzige Maßnahme zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 ist in Form der Verordnung Nr. 1367/2006 im

55 — Insoweit liegt ein Unterschied zu der Regelungsbreite vor, die der Gerichtshof offenbar im Urteil *Étang de Berre* angenommen hat. Wie die polnische Regierung hervorhebt, hat der Gerichtshof in jenem Fall Einwände gegen seine Zuständigkeit mit der Begründung zurückgewiesen, dass es bereits allgemeine Vorschriften gebe — es fehle lediglich an Vorschriften zur Regelung des dem Gerichtshof zur Entscheidung vorliegenden speziellen Problems. Im vorliegenden Fall stellt Art. 9 Abs. 3 eine eigenständige Vorschrift dar: Sie ist nicht ihrerseits ein Unterfall des Teils von Art. 9 (Art. 9 Abs. 2), der bereits in das Unionsrecht einbezogen worden ist.

Hinblick auf die eigenen Organe der Union erfolgt. Meines Erachtens könnte hier eine Abwandlung des aus dem Common Law bekannten Rechtssatzes *inclusio unius est exclusio alterius* zur Anwendung kommen. Somit zeigt das Bestehen einer Regelung zur Anwendung von Art. 9 Abs. 3 auf die Organe nur, dass es keine Unionsmaßnahme gibt, mit der die entsprechenden Verpflichtungen in die nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten inkorporiert werden.⁵⁶ Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie, mit der Art. 9 Abs. 3 bezüglich der mitgliedstaatlichen Verpflichtungen in Kraft gesetzt werden sollte, ist auf steinigem Boden gefallen. Die aus Art. 9 Abs. 3 erwachsenden Verpflichtungen müssen erst noch durch Unionsrecht in nationales Recht umgesetzt werden.

77. Ich halte es für besonders bedeutsam, dass es einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Durchführung von Art. 9 Abs. 3 gegeben hat, der nicht weiter verfolgt wurde. Meines Erachtens darf der Gerichtshof das Fehlen einschlägiger Gemeinschaftsvorschriften nicht ignorieren und darf sich nicht selbst die Zuständigkeit für die Entscheidung darüber zuweisen, ob Art. 9 Abs. 3 unmittelbare Wirkung hat. Andernfalls würde er an die Stelle

56 — Vgl. Urteil des Gerichts vom 1. Juli 2008, *Azores* (T-37/04, Rändnr. 93), in dem es entschieden hat, dass die Rechtswirkung der Verordnung Nr. 1367/2006 auf die Gemeinschaftsorgane beschränkt sei.

des Gesetzgebers treten. Dieser aber ist bewusst noch nicht tätig geworden.

78. Im Übrigen geht die Gemeinschaft der Erklärung zufolge davon aus, dass für die Erfüllung „der aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens erwachsenden Verpflichtungen ..., da diese sich auf verwaltungsbehördliche und gerichtliche Verfahren beziehen, mit denen die von Privatpersonen und von den Einrichtungen ..., bei denen es sich nicht um die Organe der Europäischen Gemeinschaft handelt, vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen angefochten werden“, die Mitgliedstaaten zuständig seien und auch dafür zuständig blieben, solange die Gemeinschaft nicht tätig werde. Dass die Gemeinschaft nicht tätig geworden ist, scheint mir von entscheidender Bedeutung zu sein.⁵⁷

79. Hinsichtlich der im vorliegenden Fall streitigen Kernverpflichtungen komme ich zu dem Ergebnis, dass Art. 9 Abs. 3 nicht zu einem Bereich gehört, der dem Gemeinschaftsrecht unterliegt.

80. Es ist daher Sache der nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten, zu bestimmen, ob Art. 9 Abs. 3 dahin auszulegen ist, dass er unmittelbare Wirkung in der Rechtsordnung eines bestimmten Mitgliedstaats hat. Das Unionsrecht gebietet eine solche Auslegung nicht, schließt sie aber auch nicht aus.

Ein nationales Gericht kann daher der Bestimmung unter den nach nationalem Recht vorgesehenen Voraussetzungen unmittelbare Wirkung verleihen, ist unionsrechtlich jedoch nicht hierzu verpflichtet. Soweit einem Mitgliedstaat aus Art. 9 Abs. 3 Verpflichtungen erwachsen, ergibt sich die Obliegenheit zur Erfüllung dieser Verpflichtungen vielmehr aus dem Völkerrecht.

Ergebnis

81. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, darauf zu erkennen, dass es Sache der nationalen Gerichte ist, zu bestimmen, ob Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens in ihrer eigenen Rechtsordnung unmittelbare Wirkung hat, wenn die Europäische Union nach ihrem Beitritt zu diesem völkerrechtlichen Vertrag am 17. Februar 2005 bis heute keine Rechtsvorschriften zur Inkorporierung dieser speziellen Vorschrift des Übereinkommens in die Unionsrechtsordnung in Bezug auf die den Mitgliedstaaten (im Gegensatz zu den Organen der Europäischen Union) daraus erwachsenden Verpflichtungen erlassen hat.

82. Sollte sich der Gerichtshof meinem Ergebnis zur ersten Frage nicht anschließen, müssen die zweite und die dritte Frage geprüft werden.

⁵⁷ — Auch insoweit unterscheidet sich der Sachverhalt des vorliegenden Falls von dem der Rechtssache *Étang de Berre* zugrunde liegenden Sachverhalt.

Zweite Frage

83. Hat Art. 9 Abs. 3 unmittelbare Wirkung?

84. Falls der Gerichtshof eine Beantwortung dieser Frage für erforderlich hält, schlage ich vor, darauf zu erkennen, dass Art. 9 Abs. 3 keine unmittelbare Wirkung hat.

85. Das Bestehen (oder umgekehrt das Nichtbestehen) der unmittelbaren Wirkung einer Bestimmung eines für die Union verbindlichen völkerrechtlichen Vertrags kann von den Vertragsparteien in dem Vertrag selbst festgelegt werden. Ist dies nicht geschehen, ist die Beurteilung, ob die Bestimmung unmittelbare Wirkung hat, Sache der Gerichte dieser Parteien. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs hat daher eine Bestimmung eines von der Gemeinschaft mit Drittländern geschlossenen völkerrechtlichen Abkommens unmittelbare Wirkung, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Wortlauts und im Hinblick auf den Zweck und die Natur dieses Abkommens eine klare und präzise Verpflichtung enthält, deren Erfüllung und deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängen.⁵⁸

58 — Vgl. z. B. Urteil vom 13. Dezember 2007, *Asda Stores* (C-372/06, Slg. 2007, I-11223, Randnr. 82 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch die Urteile *Demirel*, in Fn. 27 angeführt, Randnr. 14, und vom 3. Juni 2008, *Intertanko u. a.* (C-308/06, Slg. 2008, I-4057, Randnr. 39). Geringfügig abweichende Formulierungen finden sich im Urteil *Dior u. a.*, Randnr. 42, und in den Schlussanträgen von Generalanwalt Poiares Maduro in den Rechtssachen *FIAMM u. a.* (C-120/06 P und C-121/06 P, Urteil vom 9. September 2008, Slg. 2008, I-6513, Nr. 26), in denen er die Verwendung des Begriffs „unmittelbare Wirkung“ kritisiert, da es sich dabei um einen *terminus technicus* handle, der auf zwei unterschiedliche Rechtsnormen angewendet werde.

86. In Art. 9 Abs. 3 heißt es, dass „[z]usätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Prüfungsverfahren ... jede Vertragspartei sicher[stellt], dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen“.

87. Meines Erachtens enthält Art. 9 Abs. 3 keine Verpflichtungen, die hinreichend klar und präzise wären, um die Rechtsstellung Einzelner ohne nähere Klarstellung oder Präzisierung regeln zu können.

88. LZ trägt zu Recht vor, dass Mitglieder der Öffentlichkeit aufgrund von Art. 9 Abs. 3 das Recht auf Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren erhalten sollen. In den Genuss dieses Rechts kommen sie aber nur dann, wenn sie die im nationalen Recht festgelegten Kriterien erfüllen.⁵⁹ Weder Art. 9 Abs. 3 selbst noch die anderen Bestimmungen des Århus-Übereinkommens enthalten Anhaltspunkte dafür, welche Kriterien dies sein könnten oder sollten. Vielmehr ergibt sich — wie die deutsche Regierung zu Recht ausführt — aus den Materialien zum Århus-Übereinkommen, dass die Verfasser

59 — Ob das bei LZ der Fall ist, müssen selbstverständlich die nationalen Gerichte feststellen.

diese Festlegung den Vertragsstaaten überlassen wollten.⁶⁰

89. Ohne diese ausdrücklichen Begrenzungen hätte Art. 9 Abs. 3 potenziell eine äußerst große Reichweite. Wollte man Art. 9 Abs. 3 unmittelbare Wirkung zuerkennen und damit die Möglichkeit umgehen, dass die Mitgliedstaaten seine Anwendung an die Erfüllung von Kriterien knüpfen, so käme dies der Anerkennung einer *actio popularis* kraft gerichtlicher Ermächtigung anstatt gesetzgeberischen Tätigwerdens gleich. Der Umstand, dass der Vorschlag für eine Richtlinie noch immer nicht angenommen worden ist, zeigt, dass ein solcher Schritt in diesem Kontext in der Tat unangebracht wäre.

90. In der mündlichen Verhandlung hat LZ geltend gemacht, der Gerichtshof habe sich dahin geäußert, dass der Vorbehalt der Festlegung von Kriterien durch die Mitgliedstaaten nicht unbedingt eine unmittelbare Wirkung ausschliesse. Die von LZ zur Begründung angeführten Urteile — Deutscher Handballbund⁶¹ und Simutenkov⁶² — ergingen jedoch

insofern auf einer anderen Grundlage, als es sich bei den in jenen Fällen von den Mitgliedstaaten noch festzulegenden streitigen Kriterien um recht eng begrenzte verfahrensrechtliche und nicht um weitreichende materiell-rechtliche Kriterien handelte.

91. Schließlich würde — wie die Kommission zu Recht hervorhebt — die Zuerkennung einer unmittelbaren Wirkung von Art. 9 Abs. 3 in der Weise, dass (sofern keine Ausschlussstatbestände vorliegen) jedes Mitglied der Öffentlichkeit sich darauf berufen kann, zu erheblicher Rechtsunsicherheit für diejenigen Stellen führen, deren Handlungen oder Unterlassungen Gegenstand eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahrens sein können. Bei diesen Stellen kann es sich um Privatpersonen, aber auch um Behörden handeln. Dies ist meines Erachtens ein weiterer Grund dafür, Art. 9 Abs. 3 keine unmittelbare Wirkung zuzuerkennen.

92. Ich möchte nur hinzufügen, dass der Umstand, dass eine spezielle Vorschrift eines völkerrechtlichen Vertrags keine unmittelbare Wirkung hat, nicht bedenkt, dass die nationalen Gerichte einer Vertragspartei nicht zur Berücksichtigung der Vorschrift verpflichtet wären.⁶³

60 — Die Materialien können auf der Website www.unecce.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm unter dem Link [ECE/MIP.PP/2005/3/Add.3](http://www.unecce.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm) in Form eines Dokuments vom 8. Juni 2005 aufgerufen werden. Nach Art. 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (im Folgenden: WVRK) soll im Völkerrecht den Bestimmungen eines Vertrags ihre natürliche und gewöhnliche Bedeutung zukommen. Allerdings sehen sowohl Art. 32 WVRK als auch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts die Möglichkeit vor, dass die vorbereitenden Arbeiten zu einem Vertrag herangezogen werden können, um die Bedeutung eines Begriffs zu bestimmen, wenn die auf die gewöhnliche Bedeutung im Lichte seines Ziels und Zwecks abstellende Auslegung die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel lässt. Vgl. Sinclair, I. R., *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2. Aufl., Manchester University Press, 1984, S. 141 ff.

61 — Urteil vom 8. Mai 2003 (C-438/00, Slg. 2003, I-4135, Randnr. 29).

62 — Urteil vom 12. April 2005 (C-265/03, Slg. 2005, I-2579, Randnrn. 24 f.).

63 — Vgl. entsprechend Schlussanträge von Generalanwalt Cosmas in den Rechtssachen Dior u. a., Urteil in Fn. 36 angeführt, Nr. 80.

93. Für den Fall, dass der Gerichtshof eine Beantwortung der zweiten Vorlagefrage für notwendig erachtet, schlage ich ihm daher vor, darauf zu erkennen, dass Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens unionsrechtlich keine unmittelbare Wirkung zukommt.

Dritte Frage

94. Mit seiner dritten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob unter den Begriff „von ... Behörden vorgenommene Handlungen“ in Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens auch Entscheidungen einer Behörde zu fassen sind.

95. Ohne Zweifel ist der Gerichtshof für die Auslegung von Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens zuständig, soweit es um Verpflichtungen geht, die diese Vorschrift den Unionsorganen aufgrund der Verordnung Nr. 1367/2006 auferlegt. Soweit es im Sinne der Urteile Dzodzi⁶⁴ und Leur-Bloem⁶⁵ wünschenswert ist, dass sich ein nationales Gericht bei der Anwendung der Vorschrift im Rahmen des innerstaatlichen Rechts der

Bedeutung bewusst ist, die Schlüsselbegriffen im Rahmen des Unionsrechts zukommt, mag der Gerichtshof die dritte Vorlagefrage beantworten wollen.

96. Die Schwierigkeit im vorliegenden Fall scheint auf einer linguistischen Eigenheit der slowakischen Sprachfassung des Århus-Übereinkommens zu beruhen. Das Wort „akt“ — ein Begriff, der im slowakischen Recht normalerweise zur Bezeichnung eines Verwaltungshandelns dient — wird in Art. 6 und an anderer Stelle in Art. 9, nicht jedoch in Art. 9 Abs. 3 verwendet. Dort findet sich vielmehr das Wort „ukon“. Der slowakische Oberste Gerichtshof ist daher der Ansicht, dass die Wendung „vorgenommene Handlungen und begangene Unterlassungen“ in Art. 9 Abs. 3 dahin zu verstehen sei, dass sie keine individuellen Entscheidungen der Behörden umfasse.

97. Die anderen Sprachfassungen deuten jedoch darauf hin, dass „akt“ lediglich die allgemeine Bezeichnung für eine aktive Handlung ist, die eine Behörde vornehmen kann, und dass das Wort als Gegenbegriff zu „opomenuti“ (Unterlassungen) dient, worunter alles zu verstehen ist, was die Behörde gegebenenfalls hätte tun sollen, aber nicht getan hat.⁶⁶

64 — Urteil vom 18. Oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 und C-197/89, Slg. 1990, I-3763).

65 — Oben in Fn. 35 angeführt.

66 — So ist im Englischen von „acts or omissions“, im Französischen von „les actes ou omissions“ und im Deutschen von „vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen“ die Rede.

98. Dass Art. 9 Abs. 3 in der Wortwahl von Art. 9 Abs. 2 (wo von „Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen“ die Rede ist) abweicht, heißt meines Erachtens nicht, dass die Vorschrift zwangsläufig im Sinne eines Ausschlusses amtlicher Entscheidungen oder gar im Sinne eines Ausschlusses der in Art. 9 Abs. 2 bezeichneten Handlungen und Unterlassungen zu verstehen ist. Hätte der Gesetzgeber Letzteres beabsichtigt, hätte er wohl eher eine Formulierung wie „mit Ausnahme der in Art. 9 Abs. 2 genannten“ verwendet.

99. Für eine Auslegung des in Art. 9 Abs. 3 verwendeten Begriffs „Handlungen“ dahin, dass er auch Entscheidungen umfasst, spricht außerdem die Wendung „unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren“. Art. 9 Abs. 3 ist eine

ergänzende Vorschrift. Sie sollte nicht restriktiv so ausgelegt werden, dass von ihrem Geltungsbereich artifizuell Entscheidungen ausgeschlossen werden, die Gegenstand der in Art. 9 Abs. 1 und 2 genannten Verfahren sein können.

100. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die dritte Frage in dem Sinne zu beantworten, dass Art. 9 Abs. 3 dahin auszulegen ist, dass unter den Begriff „von ... Behörden vorgenommene Handlungen“ auch die Handlung zu fassen ist, die im Erlass einer Entscheidung besteht. Die Möglichkeit des Zugangs der Öffentlichkeit zu gerichtlicher Überprüfung sollte in den nach Art. 9 Abs. 3 zulässigen Grenzen auch das Recht umfassen, die Entscheidung einer Behörde anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts eines Mitgliedstaats verstoßen haben soll.

Ergebnis

101. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, in Beantwortung der vom Najvyšší súd Slovenskej republiky vorgelegten Fragen wie folgt zu entscheiden:

1. Die Vorlagefragen sind unzulässig, soweit sie nicht Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens betreffen.

2. Es ist Sache der nationalen Gerichte, zu bestimmen, ob Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens in ihrer eigenen Rechtsordnung unmittelbare Wirkung hat, wenn die Europäische Union nach ihrem Beitritt zu diesem völkerrechtlichen Vertrag am 17. Februar 2005 bis heute keine Rechtsvorschriften zur Inkorporierung dieser speziellen Vorschrift des Übereinkommens in die Unionsrechtsordnung in Bezug auf die den Mitgliedstaaten daraus erwachsenden Verpflichtungen erlassen hat.

3. Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens ist dahin auszulegen, dass unter den Begriff „von ... Behörden vorgenommene Handlungen“ auch die Handlung zu fassen ist, die im Erlass einer Entscheidung besteht. Die Möglichkeit des Zugangs der Öffentlichkeit zu gerichtlicher Überprüfung umfasst in den nach Art. 9 Abs. 3 zulässigen Grenzen auch das Recht, die Entscheidung einer Behörde anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts eines Mitgliedstaats verstoßen haben soll.

Für den Fall, dass sich der Gerichtshof für die Entscheidung über die unmittelbare Wirkung von Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens für zuständig hält:

4. Art. 9 Abs. 3 des Århus-Übereinkommens hat unionsrechtlich keine unmittelbare Wirkung.