



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 18. Oktober 2012¹

Rechtssache C-260/11

**The Queen, auf Antrag von
David Edwards u. a.
gegen
Environment Agency u. a.**

(Vorabentscheidungsersuchen des Supreme Court [Vereinigtes Königreich])

„Übereinkommen von Aarhus — Richtlinie 2003/35/EG — Richtlinie 85/337/EWG — Umweltverträglichkeitsprüfung — Richtlinie 96/61/EG — Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung — Zugang zu Gerichten — Begriff ‚übermäßig teuer(er)‘ Gerichtsverfahren“

I – Einführung

1. Wie viel darf das Gerichtsverfahren in einer Umweltsache kosten? Um diese Frage geht es im vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen. Gerichtliche Verfahren in umweltrechtlichen Streitigkeiten dürfen nämlich nach dem Übereinkommen von Aarhus² und den Bestimmungen zu seiner Umsetzung in der UVP-Richtlinie³ und der IVU-Richtlinie⁴ nicht übermäßig teuer sein.

2. Im England und Wales bestehen allerdings erhebliche Kostenrisiken vor Gericht, insbesondere wegen der dort üblichen Honorare für Prozessvertreter. Nach Abschluss eines umweltrechtlichen Verfahrens fragt der Supreme Court daher, wie er im Rahmen eines Streits über die Kostenentscheidung das Übereinkommen und die entsprechenden Richtlinienbestimmungen anwenden soll.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ABl. 2005, L 124, S. 4.

3 — Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40) in der Fassung der 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), kodifiziert durch die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26, S. 1).

4 — Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 257, S. 26) in der Fassung der Richtlinie 2003/35, kodifiziert durch die Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 24, S. 8) und ersetzt durch die Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. L 334, S. 17).

II – Rechtlicher Rahmen

A – Internationales Recht

3. Die einschlägigen Regelungen zu den gerichtlichen Kosten von Umweltverfahren sind im Übereinkommen von Aarhus enthalten, das die damalige Europäische Gemeinschaft am 25. Juni 1998 in Aarhus (Dänemark) unterzeichnet hat.⁵

4. Der Zugang zu Gerichten wird im siebten, achten und 18. Erwägungsgrund des Übereinkommens angesprochen:

„ferner in der Erkenntnis, 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;

in Erwägung dessen, dass Bürger zur Wahrnehmung dieses Rechts und zur Erfüllung dieser Pflicht Zugang zu Informationen, ein Recht auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten haben müssen, und in Anbetracht der Tatsache, dass sie in dieser Hinsicht gegebenenfalls Unterstützung benötigen, um ihre Rechte wahrnehmen zu können;

...

mit dem Anliegen, dass die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird;...”

5. Die grundlegende Zielsetzung des Übereinkommens ist in Art. 1 niedergelegt:

„Um zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrer Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen, gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen.“

6. Art. 3 Abs. 8 des Übereinkommens erwähnt Gerichtskosten:

„Jede Vertragspartei stellt sicher, dass Personen, die ihre Rechte im Einklang mit diesem Übereinkommen ausüben, hierfür nicht in irgendeiner Weise bestraft, verfolgt oder belästigt werden. Diese Bestimmung berührt nicht die Befugnis innerstaatlicher Gerichte, in Gerichtsverfahren angemessene Gerichtskosten zu erheben.“

7. Art. 9 des Übereinkommens regelt den Zugang zu Gerichten in Umweltsachen. Die Abs. 4 und 5 sprechen u. a. die Kosten an:

„(4) Zusätzlich und unbeschadet des Abs. 1 stellen die in den Abs. 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer. ...

5 — Angenommen mit Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (ABl. L 124, S. 1).

(5) ...; ferner prüft jede Vertragspartei die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern.”

8. Schließlich ist auf die Spruchpraxis des Komitees zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Aarhus (Aarhus Convention Compliance Committee, nachfolgend: Überwachungsausschuss) hinzuweisen. Dieser mit Experten besetzte Überwachungsausschuss wurde von den Vertragsparteien eingesetzt, um zu der in Art. 15 des Übereinkommens vorgesehenen Überprüfung der Einhaltung seiner Bestimmungen beizutragen. Er untersucht vor allem Individualbeschwerden.⁶ Seine Untersuchungen schließt er durch so genannte „Feststellungen und Empfehlungen” ab.

B – Unionsrecht

9. In Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus fügte die Richtlinie 2003/35/EG⁷ einen Art. 10a in die UVP-Richtlinie und einen Art. 15a in die IVU-Richtlinie ein. Beide Bestimmungen regeln den Zugang zu Gerichten in bestimmten umweltrechtlichen Streitigkeiten und sehen jeweils in Abs. 5⁸ vor:

„Die betreffenden Verfahren werden fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer durchgeführt.“

III – Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

10. Das vorliegende Verfahren geht zurück auf ein von Herrn David Edwards angestregtes Klageverfahren auf gerichtliche Überprüfung einer Entscheidung der Environment Agency, mit der der Betrieb eines Zementwerks genehmigt wurde. Soweit ersichtlich, war das betroffene Unternehmen an diesem Verfahren nicht beteiligt.

11. Die Klage wurde 2005 in erster Instanz abgewiesen. Gegen diese Entscheidung legte Herr Edwards sodann Rechtsmittel zum Court of Appeal ein. Dort trat Frau Pallikaropoulos dem Verfahren während der restlichen Verfahrensdauer auf der Klägerseite bei, als Herr Edwards ausschied. Ihre Haftung für die Kosten vor dem Court of Appeal wurde vorab auf 2 000 GBP begrenzt. Der Court of Appeal wies das Rechtsmittel zurück und 2006 erging eine Kostenentscheidung, mit der Frau Pallikaropoulos die auf den genannten Betrag begrenzten Kosten der Rechtsmittelgegner auferlegt wurden.

12. Frau Pallikaropoulos legte daraufhin Rechtsmittel zum House of Lords ein. Zu Beginn des Verfahrens stellte sie einen Kostenschutzantrag, mit dem sie eine Begrenzung ihrer Haftung für die Kosten dieses Rechtsmittelverfahrens begehrte. Das House of Lords wies ihren Antrag jedoch zurück, u. a. weil sie weder Angaben zu ihren Vermögensverhältnissen noch zu Identität und Vermögensverhältnissen aller von ihr vertretenen Personen gemacht habe.

13. Mit Entscheidung vom 16. April 2008 bestätigte das House of Lords die Entscheidung des Court of Appeal, mit der das von Frau Pallikaropoulos eingelegte Rechtsmittel zurückgewiesen wurde. Am 18. Juli 2008 erging eine Kostenentscheidung des House of Lords, mit der Frau Pallikaropoulos die gesamten Kosten des Rechtsmittels zum House of Lords auferlegt wurden.

6 — Siehe <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

7 — Zitiert in Fn. 3.

8 — Jetzt Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2011/92 bzw. zwischenzeitlich Art. 16 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/1 und jetzt Art. 25 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2010/75.

14. Nunmehr wird vor dem Supreme Court, der zwischenzeitlich an die Stelle des House of Lords getreten ist, über diese Kostenentscheidung gestritten. In diesem Verfahren richtet der Supreme Court die folgenden Fragen an den Gerichtshof:

1. Wie muss ein nationales Gericht bei einer Kostenentscheidung gegen ein in einem Umweltverfahren als Kläger unterlegenes Mitglied der Öffentlichkeit im Hinblick auf die Anforderungen nach Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens von Aarhus in der Umsetzung durch Art. 10a der UVP-Richtlinie und Art. 15a der IVU-Richtlinie vorgehen?
2. Sind bei der Entscheidung über die Frage, ob der Rechtsstreit „übermäßig teuer“ im Sinne von Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens von Aarhus in der Umsetzung durch die Richtlinien ist, objektive Kriterien zugrunde zu legen (z. B. indem auf die Fähigkeit eines „durchschnittlichen“ Mitglieds der Öffentlichkeit abgestellt wird, die mögliche Haftung für die Kosten zu tragen) oder subjektive Kriterien (indem auf das Vermögen des im Einzelfall betroffenen Klägers abgestellt wird) oder eine Kombination dieser beiden Kriterien?
3. Oder bestimmt sich dies in vollem Umfang nach dem nationalen Recht des Mitgliedstaats mit der alleinigen Maßgabe, dass das in den Richtlinien festgelegte Ziel erreicht wird, nämlich, dass das betreffende Verfahren nicht „übermäßig teuer“ ist?
4. Ist bei der Prüfung, ob das Verfahren „übermäßig teuer“ ist oder nicht, der Gesichtspunkt von Bedeutung, dass der Kläger sich tatsächlich nicht hat davon abschrecken lassen, das Verfahren einzuleiten bzw. fortzusetzen?
5. Ist eine Vorgehensweise zulässig, bei der diese Fragen i) der Rechtsmittelinstanz oder ii) in einer weiteren Rechtsmittelinstanz anders behandelt werden als in der ersten Instanz geboten?

15. Frau Pallikaropoulos, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, das Königreich Dänemark, Irland, die Hellenische Republik und die Europäische Kommission haben sich schriftlich und in der mündlichen Verhandlung vom 13. September 2012 geäußert.

IV – Rechtliche Würdigung

16. Die erste und die dritte Frage des Supreme Court sind zusammen zu beantworten, da sie abstrakt den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der gegenständlichen Bestimmungen betreffen (dazu unter A). Auf Grundlage der Antwort auf diese beiden Fragen können die übrigen Fragen zu spezifischen Gesichtspunkten der Reihe nach beantwortet werden (dazu unter B, C und D).

A – Zur ersten und dritten Frage: Spielraum für innerstaatliche Maßnahmen

17. Die erste und die dritte Frage laufen darauf hinaus, ob der Gerichtshof entscheiden kann, wie ein nationales Gericht bei einer Kostenentscheidung gegen ein in einem Umweltverfahren als Kläger unterlegenes Mitglied der Öffentlichkeit im Hinblick auf die Verpflichtung vorgehen muss, übermäßig teure Gerichtsverfahren zu verhindern, oder ob sich dies in vollem Umfang nach nationalem Recht des Mitgliedstaats bestimmt, solange das betreffende Verfahren nur nicht „übermäßig teuer“ wird.

18. Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens von Aarhus sowie Art. 10a Abs. 5 der UVP-Richtlinie und Art. 15a Abs. 5 der IVU-Richtlinie sehen jeweils vor, dass umweltrechtliche Verfahren fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer durchgeführt werden.

19. Wie Irland erinnert, ist eine Richtlinie nach Art. 288 Abs. 3 AEUV für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Dass mit den Richtlinien auch die im Wesentlichen gleichlautende Bestimmung eines völkerrechtlichen Übereinkommens der Union umgesetzt wird, stellt diese grundsätzliche Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten nicht in Frage.

20. Im vorliegenden Fall ist der so eingeräumte Gestaltungsspielraum besonders weit, da die genannten Bestimmungen keine weitergehenden Vorgaben enthalten, wie übermäßige Kosten im Einzelnen zu vermeiden sind.

21. Die große Vielfalt der Kostenregelungen in den Mitgliedstaaten unterstreicht die Notwendigkeit dieses Spielraums. Weder Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens noch die Richtlinienbestimmungen sind darauf angelegt, diese Kostenregelungen umfassend zu harmonisieren. Sie verlangen nur die notwendigen punktuellen Anpassungen.

22. Als Zwischenergebnis lässt sich daher festhalten, dass es grundsätzlich Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, festzulegen, wie das in Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens von Aarhus, Art. 10a der UVP-Richtlinie und Art. 15a der IVU-Richtlinie vorgesehene Ergebnis erreicht wird, nämlich, dass die erfassten gerichtlichen Verfahren nicht übermäßig teuer sind.

23. Allerdings ist der Spielraum der Mitgliedstaaten nicht unbegrenzt. Der Gerichtshof hat bereits im Zusammenhang mit dem Übereinkommen daran erinnert, dass es zwar mangels einer einschlägigen Regelung der Union Sache der innerstaatlichen Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten ist, die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen. Jedoch sind die Mitgliedstaaten für den wirksamen Schutz dieser Rechte in jedem Einzelfall verantwortlich.⁹

24. Daher müssen die mitgliedstaatlichen Regelungen tatsächlich in jedem einzelnen Fall verhindern, dass die erfassten Gerichtsverfahren übermäßig teuer sind.

25. Wie der Begriff „übermäßig teuer“ auszulegen ist, also wie das von Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens und den Richtlinien vorgesehene Ergebnis zu bestimmen ist, kann nicht den Mitgliedstaaten überlassen werden. Denn aus den Anforderungen der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts folgt, dass die Begriffe einer unionsrechtlichen Bestimmung, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen, die unter Berücksichtigung des Kontextes der Bestimmung und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels gefunden werden muss; der Gerichtshof führt hierfür ergänzend auch den Gleichheitsgrundsatz ins Feld.¹⁰ Und anders als etwa bei den Begriffen „ausreichendes Interesse“ und „Rechtsverletzung“ verweisen die Richtlinien beim Begriff „übermäßig teuer“ nicht auf das innerstaatliche Recht.

9 — Urteil, vom 8. März 2011, *Lesoochránárske zoskupenie* (C-240/09, Slg. 2011, I-1255, Randnr. 47); siehe auch das Urteil vom 15. April 2008, *Impact* (C-268/06, Slg. 2008, I-2483, Randnrn. 44 f.).

10 — Urteile vom 18. Januar 1984, *Ekro* (327/82, Slg. 1984, 107, Randnr. 11), vom 14. Februar 2012, *Flachglas Torgau* (C-204/09, Randnr. 37), und vom 19. Juli 2012, *Pie Optiek* (C-376/11, Randnr. 33).

26. Anhaltspunkte dafür, was unter Verhinderung übermäßig teurer Gerichtsverfahren zu verstehen ist, ergeben sich bereits aus dem Text der Bestimmung, aber auch aus ihrem Kontext,¹¹ d. h. mangels weiterer Hinweise in der Richtlinie 2003/35 vor allem aus dem Übereinkommen von Aarhus. Daneben sind die allgemeinen Anforderungen an die Umsetzung und Durchführung des Unionsrechts von Bedeutung, insbesondere die Notwendigkeit einer hinreichend klaren Umsetzung,¹² die Prinzipien der Effektivität und Äquivalenz¹³ sowie die Beachtung der Grundrechte des Unionsrechts.¹⁴

27. Der von der Kommission hervorgehobene Begriff „übermäßig“, der die zu vermeidenden Kosten in einigen Sprachfassungen der Richtlinien und in den entsprechenden Übersetzungen des Übereinkommens charakterisiert,¹⁵ könnte auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verweisen. Dieser ist bei der Auslegung und Umsetzung von Richtlinien ohnehin zu beachten¹⁶ und steht übermäßigen Kosten des im Übereinkommen von Aarhus und den Richtlinien vorgesehenen Zugangs zu Gerichten naturgemäß entgegen.

28. Eine Reduktion des Kostenschutzes auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit würde allerdings zu kurz greifen. In den drei verbindlichen Sprachfassungen des Übereinkommens findet der Begriff „übermäßig“ nämlich keine Verwendung. Nach der französischen Version dürfen Verfahrenskosten nicht prohibitiv sein¹⁷ und nach der englischen Version sollen die Verfahren nicht prohibitiv teuer¹⁸ sein. Die russische Fassung verwendet zwar nicht den Begriff prohibitiv, zielt aber ebenfalls darauf ab, dass die Verfahren nicht wegen hoher Kosten unzugänglich sind.¹⁹

29. Es geht folglich nicht nur darum, Verfahrenskosten zu verhindern, die übermäßig sind, also außer Verhältnis zum Verfahren stehen, sondern die Verfahren dürfen vor allem nicht so teuer sein, dass die Kosten ihre Durchführung zu verhindern drohen. Angemessene, aber prohibitive Kosten kommen insbesondere bei umweltrechtlichen Verfahren zu Großvorhaben in Betracht, da diese in jeder Beziehung sehr aufwändig sein können, etwa hinsichtlich der aufgeworfenen rechtlichen, wissenschaftlichen und technischen Fragen sowie der Zahl der Beteiligten.

30. Somit ist es nunmehr möglich, eine nützliche Antwort auf die erste und die dritte Frage zu geben: Gemäß Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens von Aarhus, Art. 10a der UVP-Richtlinie und Art. 15a der IVU-Richtlinie ist es grundsätzlich Aufgabe der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie verhindert wird, dass die erfassten gerichtlichen Verfahren wegen ihrer Kosten nicht durchgeführt werden. Diese Maßnahmen müssen jedoch hinreichend klar und verbindlich sicherstellen, dass die Ziele des Übereinkommens von Aarhus in jedem Einzelfall erfüllt werden, und zugleich die Prinzipien der Effektivität und Äquivalenz sowie die Grundrechte des Unionsrechts respektieren.

11 — Vgl. das Urteil vom 15. Oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (C-263/08, Slg. 2009, I-9967, Randnr. 45), zur Anerkennung von Nichtregierungsorganisationen.

12 — Urteile vom 23. Mai 1985, Kommission/Deutschland (29/84, Slg. 1985, 1661, Randnr. 23), und vom 16. Juli 2009, Kommission/Irland (C-427/07, Slg. 2009, I-6277, Randnrn. 55), sowie die dort angeführte Rechtsprechung.

13 — Urteile Lesoochranárske zoskupenie (zitiert in Fn. 9, Randnrn. 47 f.), vom 12. Mai 2011, Trianel Kohlekraftwerk Lünen (C-115/09, Slg. 2011, I-3673, Randnr. 43), sowie vom 18. Oktober 2011, Boxus und Roua (C-128/09 bis C-131/09, C-134/09 und C-135/09, Slg. 2011, I-9711, Randnr. 52).

14 — Urteile vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (C-540/03, Slg. 2006, I-5769, Randnr. 105), vom 26. Juni 2007, Ordre des barreaux francophones und germanophone u. a. (C-305/05, Slg. 2007, I-5305, Randnr. 68), und vom 1. Juli 2010, Speranza (C-35/09, Slg. 2010, I-6577, Randnr. 28).

15 — Dies scheint neben der deutschen Fassung die tschechische, spanische, ungarische, italienische, litauische, lettische, niederländische, polnische und portugiesische Fassung der entsprechenden Bestimmungen zu betreffen.

16 — Urteil Speranza (zitiert in Fn. 14, Randnrn. 28 f.).

17 — Die französische Fassung lautet: „(L)es procédures ... doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif.“

18 — Die englische Fassung lautet: „(T)he procedures ... shall ... be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive.“

19 — Die russische Fassung von Art. 9 Abs. 4 lautet: „Помимо и без ущерба для пункта 1 выше процедуры, упомянутые выше в пунктах 1, 2 и 3, должны обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая при необходимости средства правовой защиты в виде судебного запрещения, и быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами.“

B – Zur zweiten Frage: die maßgeblichen Kriterien

31. Zweitens möchte der Supreme Court erfahren, ob bei der Entscheidung über die Frage, ob der Rechtsstreit „übermäßig teuer“ ist, objektive oder subjektive oder eine Kombination dieser beiden Kriterien zugrunde zu legen sind. Dabei nennt er beispielhaft die Leistungsfähigkeit eines „durchschnittlichen“ Mitglieds der Öffentlichkeit und das Vermögen des im Einzelfall betroffenen Klägers.

32. Diese Frage läuft letztlich darauf hinaus, wie ein innerstaatliches Gericht entscheiden soll, ob die Kosten eines Rechtsstreits noch oder nicht mehr mit Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens von Aarhus und den umsetzenden Richtlinienbestimmungen vereinbar sind.

33. Zwar kann der Gerichtshof schon aufgrund des Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten, aber auch wegen der vielen möglichen Fallkonstellationen diese Frage nicht umfassend und abschließend beantworten. Doch erlaubt der Kontext von Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens von Aarhus, Gesichtspunkte zu identifizieren, die im Zusammenhang mit der Bestimmung zulässiger Kosten von Nutzen sein können.

34. Zunächst ist festzuhalten, dass Art. 3 Abs. 8 des Übereinkommens von Aarhus ausdrücklich angemessene Kosten erlaubt. Art. 9 Abs. 4 und die Richtlinienbestimmungen stehen demgemäß einer Verurteilung in die Kosten nicht entgegen, solange der Betrag nicht prohibitiv ist.²⁰

35. Einfache Kriterien, wann eine Kostenforderung prohibitiv ist, existieren nicht. Als der Gerichtshof entschied, dass Gebühren in Höhe von 20 Euro bzw. 45 Euro die Ausübung der Beteiligungsrechte an einer Umweltverträglichkeitsprüfung nicht behinderten, gab er keinen Grund für diese Feststellung an.²¹ Auch warum die unmittelbar anfallenden Kosten für die Übermittlung von Umweltinformationen, bis zu einer Höhe von etwa 5 000 Euro, Einzelne nicht von der Ausübung des Rechts auf diese Informationen abhalten sollen, mittelbar anfallende Kosten, etwa eine Beteiligung an den Fixkosten der Behörde, dagegen schon, hat er nicht begründet.²²

36. Der Überwachungsausschuss²³ hat sich bereits mehrfach zur Frage prohibitiver Kosten geäußert, meist sogar in Bezug auf das Vereinigte Königreich.²⁴ Er nimmt jeweils eine umfassende Beurteilung der Umstände des jeweiligen Falles bzw. des innerstaatlichen Systems vor. Diese Vorgehensweise ist schon deshalb geboten, weil Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens – genau wie die Richtlinienbestimmungen – keine spezifischen Kriterien enthält.

37. Die Kommission bezieht sich auch auf den Fall Kreuz²⁵ des EGMR. Dieser betraf allerdings nicht die Gesamtkosten des Gerichtsverfahrens, sondern vielmehr nur einen vom Kläger zu zahlenden hohen Vorschuss auf die Gerichtskosten. In diesem Zusammenhang erwähnte der EGMR, der Betrag entspreche einem *durchschnittlichen* Jahresgehalt in dem betreffenden Staat. Nach der Kommission sei

20 — Urteil Kommission/Irland (zitiert in Fn. 12, Randnr. 92).

21 — Urteil vom 9. November 2006, Kommission/Irland (C-216/05, Slg. 2006, I-10787, Randnr. 45).

22 — Urteil vom 9. September 1999, Kommission/Deutschland (C-217/97, Slg. 1999, I-5087, Randnrn. 47 ff.).

23 — Siehe zum Komitee zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Aarhus oben, Nr. 8.

24 — Feststellungen und Empfehlungen vom 24. September 2010, Morgan und Baker/Vereinigtes Königreich (ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, Nr. 49), Cultra Residents' Association/Vereinigtes Königreich (ACCC/C/2008/27, Nrn. 44 f.), und ClientEarth u. a./Vereinigtes Königreich (ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, Nr. 128 ff.), sowie vom 30. März 2012, DOF/Dänemark (ACCC/C/2011/57, ECE/MP.PP/C.1/2012/7, Nrn. 45 ff.).

25 — EGMR Urteil vom 19. Juni 2001, Kreuz/Polen (Beschwerde Nr. 28249/95, Recueil des arrêts et décisions 2001-VI, §§ 61 ff.).

dies ein Anhaltspunkt für einen objektiven Standard. Dieser Gedanke hat jedoch in der weiteren Urteilsbegründung keinen erkennbaren Niederschlag gefunden. Wie das Vereinigte Königreich bemerkte, ging es vielmehr primär um die individuelle Leistungsfähigkeit der Betroffenen, also einen subjektiven Standard.²⁶

38. Die individuelle Leistungsfähigkeit spielt auch beim Prinzip des effektiven Rechtsschutzes im Sinne des Art. 47 der Charta der Grundrechte eine Rolle. Nach Art. 47 Abs. 3 wird Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten. Zwar verlangt das Übereinkommen nach Art. 9 Abs. 5 nicht zwingend die Einführung von Unterstützungsmaßnahmen wie der Prozesskostenhilfe,²⁷ sondern nur eine Prüfung der „Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen“. Prozesskostenhilfe ermöglicht jedoch in bestimmten Fällen die Vermeidung prohibitiver Kostenrisiken.²⁸ Soweit es um die Durchsetzung von unionsrechtlichen Bestimmungen geht, kann Prozesskostenhilfe sogar zwingend geboten sein, wenn die prinzipiell zulässigen Kostenrisiken aufgrund beschränkter Leistungsfähigkeit des Betroffenen ein unüberwindliches Hindernis für den Zugang zum Recht darstellen.²⁹

39. Allerdings geht der Rechtsschutz nach dem Übereinkommen von Aarhus über den effektiven Rechtsschutz nach Art. 47 der Charta der Grundrechte hinaus, wie die Kommission zutreffend betont. Art. 47 zielt ausdrücklich auf den Schutz *eigener* Rechte ab. Ausgangspunkt für die Beurteilung der Erforderlichkeit der Gewährung von Hilfe zum effektiven Rechtsschutz ist dementsprechend die Person selbst, die in ihren durch die Union garantierten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, nicht aber das Allgemeininteresse der Gesellschaft, auch wenn dieses einer der Gesichtspunkte bei der Beurteilung der Erforderlichkeit der Hilfe sein kann.³⁰

40. Der Rechtsschutz in Umweltfragen dient hingegen in der Regel nicht nur den Individualinteressen der Kläger, sondern auch oder sogar ausschließlich der Allgemeinheit. Dieses Allgemeininteresse hat in der Union großes Gewicht, da ein hohes Niveau des Schutzes der Umwelt nach Art. 191 Abs. 2 AEUV und Art. 37 der Charta der Grundrechte eines ihrer Ziele ist.³¹

41. Das Übereinkommen hat dieses Doppelinteresse im Blick. Nach Art. 1 gewährleistet nämlich jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, um zum Schutz des Rechts *jeder Person* gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer ihrer Gesundheit und ihrem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen. Der siebte und achte Erwägungsgrund des Übereinkommens bestätigen dieses Ziel und ergänzen es durch die *Pflicht* jedes Menschen, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern. Daher verfolgt das Übereinkommen nach seinem 18. Erwägungsgrund das Anliegen, der Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen zu geben, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und *das Recht durchgesetzt wird*.

42. Die Anerkennung des Allgemeininteresses am Umweltschutz ist umso wichtiger, als es viele Fälle geben mag, in denen die rechtlich geschützten Interessen bestimmter Individuen nicht oder nur am Rande berührt werden. Die Umwelt aber kann sich nicht selbst vor Gericht verteidigen, sondern bedarf der Vertretung, z. B. durch engagierte Bürger oder Nichtregierungsorganisationen.

26 — Vgl. auch EGMR Urteile vom 26. Juli 2005, Podbielski and PPU Polpure/Polen (Beschwerde Nr. 39199/98, § 67), und vom 10. Januar 2006, Teltronic-CATV/Polen (Beschwerde Nr. 48140/99, insbesondere §§ 50 ff.), wo es um deutlich niedrigere Vorschüsse ging.

27 — Siehe aber den Überwachungsausschuss, Feststellungen und Empfehlungen vom 18. Juni 2010, Plataforma Contra la Contaminación del Almendralejo/Spanien (ACCC/C/2009/36, ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, S. 12, Nr. 66).

28 — Überwachungsausschuss, Feststellungen und Empfehlungen ClientEarth u. a./Vereinigtes Königreich (zitiert Fn. 24, Nr. 92).

29 — Vgl. das Urteil vom 22. Dezember 2010, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (C-279/09, Slg. 2010, I-13849, Randnrn. 60 f.), und den Beschluss vom 13. Juni 2012, GREP (C-156/12, Randnrn. 40 ff.).

30 — Urteil DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (zitiert in Fn. 29, Randnr. 42).

31 — Siehe auch den neunten Erwägungsgrund der Präambel des EU-Vertrags und Art. 11 AEUV.

43. Das Doppelinteresse am Umweltschutz verbietet es, prohibitive Kostenrisiken nur unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit derjenigen zu vermeiden, die sich um die Durchsetzung des Umweltrechts bemühen. Es ist ihnen nicht zuzumuten, dass sie bis zur Grenze ihrer eigenen Leistungsfähigkeit das volle Kostenrisiko von gerichtlichen Verfahren tragen, wenn die Verfahren zugleich oder sogar ausschließlich im Allgemeininteresse liegen.

44. Somit muss bei der Beurteilung, ob Verfahrenskosten prohibitiv sind, das jeweilige Allgemeininteresse angemessen berücksichtigt werden. Der Überwachungsausschuss leitet diese Berücksichtigung im Übrigen zu Recht auch aus dem ebenfalls von Art. 9 Abs. 4 geforderten fairen Verfahren ab.³²

45. Die Berücksichtigung des Allgemeininteresses schließt es allerdings nicht aus, etwaige Partikularinteressen der Kläger einzubeziehen. Wer mit einem Verfahren zur Durchsetzung des Umweltrechts umfangreiche eigene wirtschaftliche Interessen verbindet, dem sind in der Regel größere Kostenrisiken zuzumuten, als demjenigen, der keinen wirtschaftlichen Vorteil zu erwarten hat. Die Schwelle für die Annahme prohibitiver Kosten kann daher bei Vorliegen wirtschaftlicher Partikularinteressen höher liegen. So erklärt sich möglicherweise, dass der Überwachungsausschuss in einem Nachbarstreit zu Geruchsbelästigungen, also einem Fall von vergleichsweise geringem Allgemeininteresse, eine Teilkostenforderung von über 5 000 GBP nicht als prohibitiv ansah.³³

46. Umgekehrt kann das Vorliegen eigener Interessen nicht jede Berücksichtigung von zugleich verfolgten Allgemeininteressen ausschließen. So kann das Eigeninteresse einiger Betroffener eines Flughafenvorhabens es nicht rechtfertigen, bei der Bemessung der zulässigen Kosten das erhebliche Allgemeininteresse an dem Fall zu ignorieren, dass sich schon daraus ergibt, dass der Kreis der Betroffenen sehr viel weiter ist.³⁴

47. Beim Umfang des Allgemeininteresses können im Übrigen auch die Erfolgsaussichten eine Rolle spielen. Eine offensichtlich hoffnungslose Klage liegt nicht im Interesse der Allgemeinheit, selbst wenn sie am Klagegegenstand im Prinzip interessiert ist.

48. Für die Höhe der zulässigen Kosten ist schließlich noch von Bedeutung, dass Bestimmungen des Übereinkommens über gerichtliche Verfahren mit dem Ziel auszulegen sind, „einen weiten Zugang zu Gerichten“ sicherzustellen.³⁵ Der „weite Zugang zu Gerichten“ wird zwar nur im Zusammenhang mit den Klagevoraussetzungen des ausreichenden Interesses bzw. der Rechtsverletzung ausdrücklich in Art. 9 Abs. 2 des Übereinkommens und den entsprechenden Richtlinienbestimmungen genannt. Doch stellt zumindest Art. 9 Abs. 2 klar, dass es sich dabei um ein übergreifendes Ziel des Übereinkommens handelt. Diese Auslegungsmaxime muss daher auch für die Bestimmung der zulässigen Kosten gelten. Es wäre mit einem weiten Zugang zu Gerichten unvereinbar, wenn die erheblichen Kostenrisiken geeignet sind, ein Verfahren in der Regel zu verhindern.

49. Auf die zweite Frage ist somit zu antworten, dass bei der Prüfung, ob Verfahrenskosten prohibitiv sind, die objektiven und subjektiven Umstände des Falles mit dem Ziel berücksichtigt werden müssen, einen weiten Zugang zu Gerichten zu ermöglichen. Die mangelnde finanzielle Leistungsfähigkeit des Klägers darf kein Hindernis für das Verfahren sein. Immer, also auch bei der Feststellung der Kosten, die leistungsfähigen Klägern zuzumuten sind, muss dem Interesse der Allgemeinheit am Umweltschutz im streitigen Fall angemessen Rechnung getragen werden.

32 — Vgl. die Feststellungen und Empfehlungen Cultra Residents' Association/Vereinigtes Königreich (zitiert Fn. 24, Nr. 45).

33 — Feststellungen und Empfehlungen Morgan und Baker/Vereinigtes Königreich (zitiert Fn. 24, Nr. 49).

34 — Illustrativ sind die Feststellungen und Empfehlungen Cultra Residents' Association/Vereinigtes Königreich (zitiert Fn. 24).

35 — Vgl. das Urteil Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (zitiert in Fn. 11, Randnr. 45) zur Anerkennung von Nichtregierungsorganisationen.

C – Zur vierten Frage: tatsächliche Abschreckung

50. Die vierte Frage betrifft die Bedeutung des Gesichtspunkts, dass der Kläger sich tatsächlich nicht hat davon abschrecken lassen, das Verfahren einzuleiten bzw. fortzusetzen.

51. Ein solcher Ansatz könnte das Verbot prohibitiver Kosten leerlaufen lassen: Wenn ein Verfahren durchgeführt wurde, hat das Kostenrisiko es offenbar nicht verhindert. Ohne ein Verfahren bleibt die Frage nach den Kosten hypothetisch. Dies kann jedoch nicht das Ergebnis sein.

52. Die Frage erklärt sich vielmehr dadurch, dass im Vereinigten Königreich die Möglichkeit besteht, vor der Verhandlung zur Sache über einen Kostenschutzantrag zu entscheiden. So wurde im Ausgangsfall das Kostenrisiko von Frau Pallikaropoulos vor dem Court of Appeal auf 2 000 GBP beschränkt, während für die letzte Instanz, das damalige House of Lords, ihr Kostenschutzantrag zurückgewiesen wurde. Aus dem Umstand, dass Frau Pallikaropoulos trotzdem ihr Rechtsmittel vor dem House of Lords aufrechterhielt, könnte man schließen, dass das Kostenrisiko nicht prohibitiv war.

53. Insofern ist zunächst anzumerken, dass ein Instrument wie der Kostenschutzantrag ungeachtet bestimmter praktischer Probleme bei seiner Ausgestaltung³⁶ im Prinzip ein sinnvolles Element der Umsetzung von Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens und der Richtlinienbestimmungen ist. Die Entscheidung über diesen Antrag ermöglicht es, vorab prohibitive Kosten zu verhindern, und räumt damit zugleich ein weiteres potenzielles Hindernis für die Erhebung einer Klage aus, nämlich die Ungewissheit über die drohenden Verfahrenskosten.

54. Wenn bereits die Entscheidung über den Kostenschutzantrag Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens von Aarhus und die entsprechenden Richtlinienbestimmungen zutreffend umsetzte, muss dieses Ergebnis in der Regel nicht mehr in Frage gestellt werden. Die Ablehnung des Kostenschutzantrags kann dann als Indiz dafür gewertet werden, dass das Kostenrisiko einer Klage nicht entgegenstand. In Ausnahmefällen kann es allerdings notwendig werden, die zu tragenden Kosten im Nachhinein zu begrenzen, z. B., falls sich im Verfahren maßgebliche neue Gesichtspunkte für die Gewichtung des Allgemeininteresses zeigen oder wenn die Kosten deutlich höher ausfallen als bei der Entscheidung über den Kostenschutzantrag erwartet.

55. Wurden die maßgeblichen Gesichtspunkte zur Verhinderung prohibitiver Kosten dagegen nicht hinreichend beachtet, so verbietet es sich, die Bereitschaft zur Klage als Indiz dafür heranzuziehen, dass das zugelassene Kostenrisiko nicht prohibitiv war. Dies würde darauf hinauslaufen, dem Kläger sein Recht auf die Verhinderung prohibitiver Kosten vorzuenthalten. Die praktische Wirksamkeit dieser Rechte müsste vielmehr im Rahmen der Kostenentscheidung nach Abschluss des Verfahrens in der Sache sichergestellt werden.³⁷

56. Somit darf der Umstand, dass der Kläger sich trotz der Ablehnung eines Kostenschutzantrags tatsächlich nicht hat davon abschrecken lassen, das Verfahren einzuleiten bzw. fortzusetzen, im Nachhinein bei einer Entscheidung über die Kosten angemessen berücksichtigt werden, wenn bei der Entscheidung über den Kostenschutzantrag die Verpflichtung zur Verhinderung prohibitiver Kosten beachtet wurde.

36 — Vgl. die Feststellungen und Empfehlungen ClientEarth u. a./Vereinigtes Königreich (zitiert Fn. 24, Nrn. 129 ff.).

37 — Vgl. das Urteil vom 17. März 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest u. a. (C-275/09, Slg. 2011, I-1753, Randnr. 37).

D – Zur fünften Frage: Kostenbegrenzung im Instanzenzug

57. Schließlich fragt der Supreme Court, ob es zulässig ist, bei der Kostenbegrenzung in den verschiedenen Instanzen unterschiedlich vorzugehen. Im Ausgangsfall wurde zwar vor dem Court of Appeal Kostenschutz gewährt, nicht aber vor dem House of Lords.

58. Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens und die Richtlinienbestimmungen sprechen nur von Verfahren und unterscheiden dabei nicht nach Instanzen. Zwar verlangt das Übereinkommen nicht, einen bestimmten Instanzenzug oder überhaupt ein Rechtsmittel zu gewährleisten. Die erfassten Verfahren sind allerdings erst abgeschlossen, wenn die jeweilige Entscheidung in Rechtskraft erwächst. Daher sind prohibitive Kosten entgegen der Auffassung Dänemarks in allen Instanzen zu vermeiden.³⁸

59. Dies gilt im Prinzip auch für Rechtsmittel, die ein Kläger einlegt, der in der Vorinstanz bereits vor prohibitiven Kosten geschützt wurde. Schon der Gesichtspunkt der prozessualen Waffengleichheit, die Teil des Grundrechts auf ein faires Verfahren ist,³⁹ das auch Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens ausdrücklich als Verfahrensmaxime nennt, verbietet es, den Kläger im Rechtsmittelverfahren dem Risiko prohibitiver Kosten auszusetzen. Andernfalls wäre zu befürchten, dass die Gegenseite ihre Verfahrensstrategie darauf ausrichtet, dass für ihn ein Rechtsmittel praktisch ausgeschlossen ist.

60. Frau Pallikaropoulos betont im Übrigen zu Recht, dass nach Art. 267 AEUV nur letztinstanzliche Gerichte bei Zweifeln hinsichtlich der Auslegung oder Gültigkeit von Unionsrecht verpflichtet sind, ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof zu richten. Wenn entsprechende Fragen noch nicht durch die Vorinstanzen dem Gerichtshof vorgelegt wurden, verbietet es sich, den Weg zu einem vorlagepflichtigen Gericht mit prohibitiven Kostenrisiken zu versperren.

61. Gleichwohl ist es auch nicht ausgeschlossen, dass nach der Entscheidung der Vorinstanz das Interesse der Allgemeinheit an der weiteren Durchführung des Verfahrens entfällt oder zumindest reduziert ist. Daher ist es mit Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens und den Richtlinienbestimmungen vereinbar, für jede Instanz erneut zu prüfen, inwieweit prohibitive Kosten verhindert werden müssen.

V – Ergebnis

62. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Gemäß Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG und Art. 15a der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung in der Fassung der Richtlinie 2003/35 ist es grundsätzlich Aufgabe der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie verhindert wird, dass die erfassten gerichtlichen Verfahren wegen ihrer Kosten nicht durchgeführt werden. Diese Maßnahmen müssen jedoch hinreichend klar und verbindlich sicherstellen, dass die Ziele des Übereinkommens von Aarhus in jedem Einzelfall erfüllt werden, und zugleich die Prinzipien der Effektivität und Äquivalenz sowie die Grundrechte des Unionsrechts respektieren.
2. Bei der Prüfung, ob Verfahrenskosten prohibitiv sind, müssen die objektiven und subjektiven Umstände des Falles mit dem Ziel berücksichtigt werden, einen weiten Zugang zu Gerichten zu ermöglichen. Die mangelnde finanzielle Leistungsfähigkeit des Klägers darf kein Hindernis für

38 — So auch den Überwachungsausschuss, Feststellungen und Empfehlungen vom 21. Januar 2011, AJA u. a./Spanien (ACCC/C/2008/24, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1S. 20, Nr. 108).

39 — Urteil *Ordre des barreaux francophones und germanophone u. a.* (zitiert in Fn. 14, Randnrn. 29 bis 31).

das Verfahren sein. Immer, also auch bei der Feststellung der Kosten, die leistungsfähigen Klägern zuzumuten sind, muss dem Interesse der Allgemeinheit am Umweltschutz im streitigen Fall angemessen Rechnung getragen werden.

3. Der Umstand, dass der Kläger sich trotz der Ablehnung eines Kostenschutzes tatsächlich nicht hat davon abschrecken lassen, das Verfahren einzuleiten bzw. fortzusetzen, darf im Nachhinein bei einer Entscheidung über die Kosten angemessen berücksichtigt werden, wenn bei der Entscheidung über den Kostenschutzantrag die Verpflichtung zur Verhinderung prohibitiver Kosten beachtet wurde.
4. Es ist mit Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens von Aarhus und Art. 10a der Richtlinie 85/337 sowie Art. 15a der Richtlinie 96/61 vereinbar, für jede Instanz erneut zu prüfen, inwieweit prohibitive Kosten verhindert werden müssen.