

Geschäftsverzeichnissnr. 7419

Entscheid Nr. 92/2021
vom 17. Juni 2021

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 Nr. 3 des Flämischen Raumordnungskodex, vor seiner Abänderung mit Wirkung vom 21. Februar 2017, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und F. Daoût, und den Richtern T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache und T. Detienne, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 247.564 vom 18. Mai 2020, dessen Ausfertigung am 14. Juli 2020 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 Nr. 3 des Flämischen Raumordnungskodex gegen die Artikel 10, 11, 13 und 23 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 9 des Übereinkommens von Aarhus vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten sowie mit dem durch Artikel 6 der EMRK gewährleisteten Recht auf gerichtliches Gehör, insofern kommerzielle Nachteile nicht als eine unmittelbare oder mittelbare Belästigung oder als unmittelbare oder mittelbare Nachteile zur Unterstützung einer Klage beim Rat für Genehmigungsstreitsachen betrachtet werden können, außer wenn sie einen ‘städtebaulichen Aspekt’ aufweisen, selbst wenn die Klage inhaltlich auf Gesetzwidrigkeitseinwänden gegen das genehmigte Projekt städtebaulicher Art (z.B. Unvereinbarkeit der konkurrierenden Einrichtung mit dem Sektorenplan) beruht? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die fragliche Bestimmung und deren Kontext

B.1.1. Seit dem Inkrafttreten von Artikel 36 des Dekrets vom 27. März 2009 « zur Anpassung und Ergänzung der Raumordnungs-, Genehmigungs- und Rechtsdurchsetzungspolitik » (nachstehend: Dekret vom 27. März 2009) ist in der Flämischen Region der Rat für Genehmigungsstreitsachen unter anderem dafür zuständig, über Klagen gegen in letzter administrativer Instanz getroffene Genehmigungsentscheidungen zu befinden.

B.1.2. Der Dekretgeber hat die Klage beim Rat für Genehmigungsstreitsachen mit dem Ziel geschaffen, Genehmigungsstreitsachen von « einem spezialisierten Rechtsprechungsorgan mit juristischen und praktischen Kenntnissen im Bereich der Wirkung von Stadtplanungszielen im Rahmen der Genehmigungspolitik, zeitgemäßen Vorstellungen von der räumlichen Qualität und der räumlichen Tragkraft, architektonischen Aspekten, sektoriellen Anforderungen und technischen Spezifikationen, die sich auf die Genehmigungserteilung auswirken, usw. » schlichten zu lassen » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 210). Nach

Ansicht des Dekretgebers erfordert dies « räumlich-technische Kenntnisse, die vernünftigerweise nicht von einem Rechtsprechungsorgan der ‘ allgemeinen ’ Gerichtsbarkeit verlangt werden können », und kann « nur durch die Schaffung eines spezialisierten Rechtsprechungsorgans [...] das erforderliche Spezialitätsniveau erreicht werden » (*ebenda*, S. 207).

B.2.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf den Zugang zum Rat für Genehmigungsstreitsachen, der in Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 Nr. 3 des Flämischen Raumordnungskodex, eingefügt durch Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft » (nachstehend: Dekret vom 6. Juli 2012), vor seiner Abänderung durch Artikel 338 des Dekrets vom 25. April 2014 « über die Umgebungsgenehmigung » (nachstehend: Umgebungsgenehmigungsdekret), geregelt ist. Diese Bestimmung lautet:

« Les recours auprès du Conseil peuvent être introduits par les personnes suivantes :

[...]

3° toute personne physique ou morale à qui la décision d’autorisation, de validation ou d’enregistrement ou prise d’acte d’une déclaration peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients;

[...] ».

B.2.2. Die fragliche Bestimmung sieht daher das Erfordernis eines Interesses bezüglich natürlicher oder juristischer Personen vor, die eine Klage beim Rat für Genehmigungsstreitsachen erheben.

B.2.3. Dieses Interessenerfordernis ist entstanden aus Artikel 133/71 § 1 Absatz 1 Nr. 3 des Dekrets vom 18. Mai 1999 « über die Organisation der Raumordnung », eingefügt durch Artikel 36 des vorerwähnten Dekrets vom 27. März 2009.

In der Begründung des Dekrets vom 27. März 2009 wurde angeführt:

« les tiers intéressés doivent donc toujours pouvoir démontrer un intérêt, c'est-à-dire qu'ils doivent être susceptibles de subir des désagréments ou des inconvénients directs ou indirects résultant de la décision attaquée.

[...]

Les ' aspects de nuisance ' peuvent raisonnablement se subdiviser en nuisances visuelles (mauvaise intégration urbanistique et architecturale), en nuisances dues à la mauvaise intégration fonctionnelle dans l'environnement (nuisances dues à la mauvaise exploitation de l'espace, entrave à la mobilité, ...), ou consister en des nuisances sonores, en des vibrations, en des odeurs, en de la poussière, en des fumées, en des rayonnements et en des nuisances lumineuses (ces derniers aspects de nuisance constituent naturellement les subdivisions traditionnelles des nuisances environnementales) » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, SS. 185-186).

Diese Ausführungen beziehen sich zwar auf die Bedingungen zur Einlegung einer Verwaltungsbeschwerde beim Ständigen Ausschuss, gelten jedoch auch für die Einlegung eines gerichtlichen Rechtsbehelfs beim Rat für Genehmigungsstreitsachen. In der Begründung heißt es nämlich, dass « Klagen vor dem Rat [für Genehmigungsstreitsachen] von denselben Personen und Stellen anhängig gemacht werden [können], die am administrativen Beschwerdeverfahren beim Ständigen Ausschuss beteiligt waren » (ebenda, S. 218), und dass in Bezug auf die Auslegung des Begriffs « Belästigungsaspekte » « uneingeschränkt auf das verwiesen werden [kann], was diesbezüglich bei der Besprechung der administrativen Beschwerde im ordentlichen Verfahren ausgeführt wurde » (ebenda, S. 220).

In Bezug auf den Zugang zu diesen Rechtsbehelfsmöglichkeiten wird in der Begründung Folgendes erwähnt:

« Il y a lieu de souligner, à titre surabondant, que la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'il est admissible, dans le cadre du bon déroulement de la procédure, de limiter raisonnablement l'accès au juge, par exemple en fixant un délai d'appel ou la condition d'avoir suivi une procédure préalable. Dès lors que chacun a la possibilité de participer à l'enquête publique, que la possibilité d'introduire un recours administratif est définie de manière très large (à l'exclusion de l'action populaire), et qu'une clause d'excusabilité s'applique en cas de négligence dans ces cas-là, ces limitations ne sauraient être considérées comme étant disproportionnées au regard du droit d'accès au juge » (ebenda, S. 220).

B.3. Wie sich aus dem Entscheid vom 6. November 2018 ergibt, über den der Staatsrat als Kassationsrichter im Ausgangsverfahren zu befinden hat, legt der Rat für

Genehmigungsstreitsachen die fragliche Bestimmung so aus, dass natürliche oder juristische Personen keine zulässige Klage gegen eine Genehmigungsentscheidung erheben könnten, wenn sie zur Begründung ihres Interesses nur einen kommerziellen Nachteil geltend machten, der sich nicht « aus einer städtebaulichen Belästigung, die die angefochtene Entscheidung verursacht, ergibt beziehungsweise nicht damit im Zusammenhang steht », und ihnen daher keine Belästigung beziehungsweise keine Nachteile « städtebaulicher Art » entstünden.

Nach Ansicht des Rates für Genehmigungsstreitsachen kann nämlich nicht « jede Benachteiligung oder Belästigung zur Untermauerung des Interesses herangezogen [...] werden », da « die Vorschriften zur Raumordnung und zum Städtebau [...] im Wesentlichen die gute Raumordnung und eine gesunde Umwelt schützen [sollen] und [...] von diesem Zweck nicht abgewichen werden [darf], um Interessen zu schützen, die damit überhaupt nicht im Zusammenhang stehen ». Insbesondere könne der Rat für Genehmigungsstreitsachen « im Rahmen der Beantragung einer städtebaulichen Genehmigung oder einer Erschließungsgenehmigung [nicht] auf zulässige Weise angerufen werden, wenn das Verfahren nur eingeleitet wird, um eine kommerzielle Streitigkeit zwischen Konkurrenten auszutragen oder wie vorliegend zu verhindern, dass sich mögliche Konkurrenten in der weiten Umgebung der bestehenden Handelsgeschäfte niederlassen können ». In diesem Zusammenhang leitet der Rat für Genehmigungsstreitsachen aus der in B.2.3 erwähnten Begründung zum Begriff « Belästigungsaspekte » ab, dass « die auf einer Genehmigungsentscheidung beruhende Belästigung und die darauf beruhenden Nachteile sich im Rahmen der Raumordnung und des Städtebaus bewegen müssen » (Rat für Genehmigungsstreitsachen, 6. November 2018, Nr. RvVb/-A-1819-0265, SS. 36-37).

Diese Auslegung der fraglichen Bestimmung wurde in der Kassationsrechtsprechung des Staatsrats vertreten, wie auch aus der Verweisungsentscheidung ersichtlich ist:

« En ce qu'il juge qu'un intérêt commercial invoqué par un requérant ne peut être admis comme un intérêt suffisant qu'à la condition qu'il soit directement ou indirectement causé par des désagréments ou des inconvénients de nature urbanistique résultant de la décision d'autorisation contestée, l'arrêt attaqué n'ajoute pas de condition à la condition de l'intérêt prévue aux articles 4.7.21, § 2, 2°, et 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, précités, du Code flamand de l'aménagement du territoire, mais contrôle, au regard de l'intérêt requis par cette dernière disposition décrétole, l'inconvénient concurrentiel invoqué ».

Mit seinem Entscheid Nr. 241.576 vom 24. Mai 2018 hat der Staatsrat bereits eine ähnliche Entscheidung erlassen.

B.4. Obwohl sich die Vorabentscheidungsfrage ausschließlich auf Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 Nr. 3 des Flämischen Raumordnungskodex bezieht, kann sich die Antwort des Gerichtshofs auf diese Frage auch auf die Auslegung von Artikel 4.7.21 § 2 Nr. 2 dieses Kodex in der Fassung vor seiner Aufhebung durch Artikel 335 des Umgebungsgenehmigungsdekrets auswirken, wonach eine organisierte administrative Beschwerde beim Ständigen Ausschuss gegen eine Entscheidung des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums in Bezug auf einen Genehmigungsantrag durch « jede natürliche oder juristische Person, die direkt oder indirekt eine Belästigung oder Nachteile infolge der angefochtenen Entscheidung erleiden kann », eingelegt werden konnte. Wie sich aus der Begründung zum Dekret vom 27. März 2009 ergibt, ist das Interessenerfordernis in beiden Bestimmungen auf gleiche Weise auszulegen. Nach Ansicht des Staatsrats ist daher auch « die Art der von diesen Personen vor dem Ständigen Ausschuss und anschließend vor dem [Rat für Genehmigungsstreitsachen] plausibel zu machenden direkten oder indirekten Belästigungen oder Nachteile, die die Folge der Entscheidung des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums und - nach einer organisierten administrativen Beschwerde gegen diese Entscheidung - des Ständigen Ausschusses bezüglich desselben Genehmigungsantrags sind, [...] die gleiche » (StR, 4. April 2019, Nr. 244.168).

In Bezug auf die Zulässigkeit der Vorabentscheidungsfrage

B.5. Die Vorabentscheidungsfrage betrifft die Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmung mit den Artikeln 10, 11, 13 und 23 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den Artikeln 6 und 9 des Übereinkommens von Aarhus vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (nachstehend: Übereinkommen von Aarhus), « insofern kommerzielle Nachteile nicht als eine unmittelbare oder mittelbare Belästigung oder als unmittelbare oder mittelbare Nachteile zur Unterstützung einer Klage beim Rat für Genehmigungsstreitsachen betrachtet werden können, außer wenn sie einen ‘ städtebaulichen Aspekt ’ aufweisen, selbst wenn die Klage inhaltlich auf Gesetzwidrigkeitseinwänden gegen das genehmigte Projekt

städtebaulicher Art (z.B. Unvereinbarkeit der konkurrierenden Einrichtung mit dem Sektorenplan) beruht ».

B.6.1. Nach Auffassung der Flämischen Regierung, der sich der Ständige Ausschuss des Provinzialrates von Antwerpen (nachstehend: Ständiger Ausschuss) und die « Straatsburgdok »AG anschließen, ist die Vorabentscheidungsfrage im Wesentlichen deshalb unzulässig, weil der Staatsrat diese Frage in der Verweisungsentscheidung bereits selbst beantwortet habe und die Antwort des Gerichtshofs den Ausgang des Ausgangsverfahrens dadurch nicht mehr beeinflussen könne.

B.6.2. In der Regel obliegt es dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan zu beurteilen, ob die Antwort auf die Vorabentscheidungsfrage zur Lösung des Streitfalls sachdienlich ist. Nur wenn dies eindeutig nicht der Fall ist, kann der Gerichtshof beschließen, dass die Frage keiner Antwort bedarf.

B.6.3. Im Gegensatz zum Vorbringen der Flämischen Regierung ergibt sich nicht aus der Verweisungsentscheidung, dass die Antwort des Gerichtshofs auf die Vorabentscheidungsfrage für die Lösung des Ausgangsverfahrens offensichtlich nicht sachdienlich ist. Der Umstand, dass der Staatsrat den Gerichtshof ersucht, die Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmung mit den in der Vorabentscheidungsfrage angeführten Prüfungsnormen zu prüfen, impliziert nämlich, dass er diese Prüfung nicht bereits selbst endgültig vornehmen wollte. Die Einrede beruht folglich auf einer falschen Auslegung der Verweisungsentscheidung.

B.6.4. Die Einrede der Unzulässigkeit wird abgewiesen.

B.7.1. Nach Ansicht des Ständigen Ausschusses, der « Sligro-ISPC Belgium » AG, der « Straatsburgdok » AG und der Flämischen Regierung ist die Vorabentscheidungsfrage auch deshalb unzulässig, weil nicht dargelegt werde, in welcher Hinsicht die darin genannten Prüfungsnormen verletzt seien.

B.7.2. Weder der Wortlaut der Vorabentscheidungsfrage noch die Prüfung der Begründung der Vorlageentscheidung ermöglichen es dem Gerichtshof zu verstehen, inwiefern die fragliche Bestimmung mit Artikel 23 der Verfassung oder mit Artikel 6 des Übereinkommens von Aarhus unvereinbar wäre.

B.7.3. Sofern die « Horeca Totaal Brugge » PGmbH geltend macht, dass die Entwicklung in der Rechtsprechung des Rates für Genehmigungsstreitsachen, in der bloß kommerzielle Nachteile ursprünglich als « Belästigung oder Nachteile » im Sinne der fraglichen Bestimmung angesehen worden seien, nicht mit der Stillhalteverpflichtung des Artikels 23 der Verfassung vereinbar sei, weist der Gerichtshof darauf hin, dass eine Partei vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan nicht berechtigt ist, den Gegenstand und den Umfang der Vorabentscheidungsfrage zu bestimmen.

Außerdem würde die Zulassung einer Vorabentscheidungsfrage, bei der sich weder dem Wortlaut noch den Gründen der Verweisungsentscheidung genau entnehmen lässt, in welcher Hinsicht eine bestimmte Prüfungsnorm verletzt worden ist, dazu führen, dass der kontradiktorische Charakter des Verfahrens vor dem Gerichtshof gefährdet wird, da die Parteien, die gegebenenfalls in der Rechtssache vor dem Gerichtshof intervenieren möchten, keine Gelegenheit bekommen, dies auf wirksame Weise zu tun. Das gilt insbesondere für die Partei, die gegebenenfalls die fragliche Bestimmung verteidigen möchte und keine sachdienliche Verteidigung führen könnte.

B.7.4. Die Vorabentscheidungsfrage ist unzulässig, sofern sie sich auf die Beachtung von Artikel 23 der Verfassung und Artikel 6 des Übereinkommens von Aarhus bezieht.

B.8.1. Artikel 13 der Verfassung gewährleistet das Recht auf gerichtliches Gehör bei dem Richter, den das Gesetz bestimmt.

Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet ebenfalls das Recht, von einem Gericht gehört zu werden, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat.

B.8.2. Artikel 9 des Übereinkommens von Aarhus bestimmt:

« (1) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass jede Person, die der Ansicht ist, dass ihr nach Artikel 4 gestellter Antrag auf Informationen nicht beachtet, fälschlicherweise ganz oder teilweise abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit dem genannten Artikel

bearbeitet worden ist, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat.

Für den Fall, dass eine Vertragspartei eine derartige Überprüfung durch ein Gericht vorsieht, stellt sie sicher, dass die betreffende Person auch Zugang zu einem schnellen, gesetzlich festgelegten sowie gebührenfreien oder nicht kostenaufwendigen Überprüfungsverfahren durch eine Behörde oder Zugang zu einer Überprüfung durch eine unabhängige und unparteiische Stelle, die kein Gericht ist, hat.

Nach Absatz 1 getroffene endgültige Entscheidungen sind für die Behörde, die über die Informationen verfügt, verbindlich. Gründe werden in Schriftform dargelegt, zumindest dann, wenn der Zugang zu Informationen nach diesem Absatz abgelehnt wird.

(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.

(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.

(4) Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 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. Entscheidungen nach diesem Artikel werden in Schriftform getroffen oder festgehalten. Gerichtsentscheidungen und möglichst auch Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich.

(5) Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern, stellt jede Vertragspartei sicher, dass der Öffentlichkeit Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zur Verfügung gestellt werden; ferner prüft jede Vertragspartei die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern ».

B.8.3. Folglich garantiert Artikel 9 Absatz 2 des Übereinkommens von Aarhus den Mitgliedern « der betroffenen Öffentlichkeit », die ein ausreichendes Interesse haben beziehungsweise eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert, den Zugang « zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle [...], 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. Nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a und b muss das in dieser Bestimmung geregelte umweltbezogene Entscheidungsverfahren angewendet werden einerseits bei Entscheidungen darüber, ob die in Anhang I des Übereinkommens aufgeführten Tätigkeiten zugelassen werden, und andererseits bei Entscheidungen über nicht in Anhang I aufgeführte geplante Tätigkeiten, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Der Zweck von Artikel 9 Absatz 2 des Übereinkommens von Aarhus besteht somit nicht darin, der allgemeinen Öffentlichkeit ein Recht auf Anfechtung von Entscheidungen und anderen Handlungen zu verleihen, die in den Anwendungsbereich von Artikel 6 des Übereinkommens fallen und Vorhaben betreffen, bei denen die Öffentlichkeit am Entscheidungsverfahren beteiligt ist, sondern darin, dieses Recht nur den Mitgliedern der « betroffenen Öffentlichkeit » zu gewährleisten, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen (EuGH, 14. Januar 2021, C-826/18, *Stichting Varkens in Nood u.a.*, Randnr. 36).

B.8.4. Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Aarhus sieht ferner vor, dass jede Vertragspartei sicherstellt, dass Mitglieder « der Öffentlichkeit », « sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen », Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um insbesondere die von Behörden vorgenommenen Handlungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Für solche Rechtsbehelfe können demnach « Kriterien » festgelegt werden. Die Mitgliedstaaten können im Rahmen des ihnen insoweit überlassenen Gestaltungsspielraums also verfahrensrechtliche Vorschriften über die Voraussetzungen der Einlegung solcher Rechtsbehelfe erlassen (EuGH, 20. Dezember 2017, C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, Randnr. 86).

B.8.5. Im Rahmen der Fallgestaltung, dass die angefochtene Genehmigungsentscheidung in den Anwendungsbereich von Artikel 9 Absatz 2 des Übereinkommens von Aarhus fällt, ist deshalb darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung es erlaubt, dass der Zugang zum Richter auf « Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse haben », beschränkt wird. Der Begriff « betroffene Öffentlichkeit » ist in Artikel 2 Nr. 5 des Übereinkommens definiert als « die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran ». Bei Personen, die sich ausschließlich auf ein kommerzielles Interesse berufen, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie von dieser Definition erfasst sind.

Im Rahmen der Fallgestaltung, dass die angefochtene Genehmigungsentscheidung in den Anwendungsbereich von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Aarhus fällt, ist darauf hinzuweisen, dass eine Beschränkung des Rechts auf Zugang zum Richter gerechtfertigt sein kann, « wenn sie gesetzlich vorgesehen ist, den Wesensgehalt dieses Rechts achtet und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich ist und den von der Europäischen Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entspricht » (EuGH, 14. Januar 2021, C-826/18, *Stichting Varkens in Nood u.a.*, Randnr. 64).

B.9. Die Vorabentscheidungsfrage kann so aufgefasst werden, dass der Staatsrat wissen möchte, ob die fragliche Bestimmung unter Zugrundelegung der Auslegung, dass kommerzielle Nachteile nicht städtebaulicher Art nicht als « unmittelbare oder mittelbare Belästigung oder unmittelbare oder mittelbare Nachteile » im Sinne dieser Bestimmung angesehen werden

können, mit dem durch Artikel 13 der Verfassung und Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Recht auf Zugang zum zuständigen Richter beziehungsweise mit dem durch Artikel 9 des Übereinkommens von Aarhus gewährleisteten Recht auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle vereinbar ist. Unter Zugrundelegung dieser Auslegung versagt die fragliche Bestimmung natürlichen oder juristischen Personen, bei denen ausschließlich ein kommerzielles Interesse an der Anfechtung einer Genehmigungsentscheidung vorliegt, nämlich den Zugang zum Rat für Genehmigungsstreitsachen.

B.10. Das Recht auf gerichtliches Gehör im Sinne der Garantie in Artikel 13 der Verfassung und Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention kann Zulässigkeitsbedingungen unterliegen. Diese Bedingungen dürfen den Zugang zum Richter nicht derart einschränken, dass er im Kern angetastet wird. Dies wäre bei einer Einschränkung, die nicht in einem vernünftigen Verhältnis zu einer rechtmäßigen Zielsetzung steht, der Fall.

Die Vereinbarkeit einer solchen Einschränkung mit dem Recht auf gerichtliches Gehör hängt von besonderen Aspekten des fraglichen Verfahrens ab und wird im Lichte des Verfahrens insgesamt beurteilt (vgl. in diesem Sinne: EuGHMR, 24. Februar 2009, *L'Erablière A.S.B.L. gegen Belgien*, § 36; 29. März 2011, *R.T.B.F. gegen Belgien*, § 70; 18. Oktober 2016, *Miessen gegen Belgien*, § 64; 17. Juli 2018, *Vermeulen gegen Belgien*, § 58).

B.11. Es ist Aufgabe des Rates für Genehmigungsstreitsachen, gegebenenfalls unter der Aufsicht des Staatsrats als Kassationsgericht, zu entscheiden, unter welchen Umständen bei einer klagenden Partei ein Interesse an ihrer Klage vorliegt. Die beiden Rechtsprechungsorgane müssen gleichwohl darüber wachen, dass das Interessenerfordernis nicht auf eine übertrieben restriktive oder formalistische Weise angewandt wird (siehe in diesem Sinne: EuGHMR, 20. April 2004, *Bulena gegen Tschechische Republik*, §§ 28, 30 und 35; 24. Februar 2009, *L'Erablière A.S.B.L. gegen Belgien*, § 38; 5. November 2009, *Nunes Guerreiro gegen Luxemburg*, § 38; 22. Dezember 2009, *Sergey Smirnov gegen Russland*, §§ 29-32; 11. Juli 2017, *Dakir gegen Belgien*, § 81; 17. Juli 2018, *Ronald Vermeulen gegen Belgien*, § 54). Die Auslegung dieses Erfordernisses darf darüber hinaus den Artikeln 10 und 11 der Verfassung nicht widersprechen.

B.12. Nach Ansicht des Rates für Genehmigungsstreitsachen und des Staatsrats ist das in die fragliche Bestimmung aufgenommene Interessenerfordernis dahin auszulegen, dass weder natürliche noch juristische Personen, bei denen ausschließlich ein kommerzielles Interesse vorliege, eine Klage beim Rat für Genehmigungsstreitsachen auf zulässige Weise erheben könnten.

B.13. Nach dem Wortlaut der fraglichen Bestimmung kann eine Klage beim Rat für Genehmigungsstreitsachen erhoben werden durch « jede natürliche oder juristische Person, zu deren Lasten die Genehmigungs-, Validierungs- oder Registrierungsentscheidung oder die Aufnahme einer Meldung mit einer unmittelbaren oder mittelbaren Störung beziehungsweise mit einem unmittelbaren oder mittelbaren Nachteil verbunden sein kann ». Diese Bestimmung unterscheidet nicht zwischen der Art der vorausgesetzten Belästigung oder der vorausgesetzten Nachteile und sieht insbesondere den Ausschluss von Personen nicht vor, denen ausschließlich kommerzielle Nachteile aufgrund der angefochtenen Genehmigungsentscheidung entstehen. Aus der Präzisierung, dass sowohl unmittelbare als auch mittelbare Belästigungen oder Nachteile ausreichen können, kann überdies abgeleitet werden, dass der Dekretgeber das in die fragliche Bestimmung aufgenommene Interessenerfordernis in weitem Sinne aufgefasst hat.

B.14. Zwar kann aus der in B.2.3 erwähnten Stelle in der Begründung zum Dekret vom 27. März 2009 abgeleitet werden, dass der Dekretgeber mit dem Begriff « Belästigung » ausschließlich die negativen Folgen im Bereich der Raumordnung und der Umwelt gemeint hat (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 186). Das lässt den Umstand unberührt, dass gemäß der fraglichen Bestimmung zur Untermauerung des Interesses neben einer « Belästigung » auch « Nachteile » berücksichtigt werden können. Da der Dekretgeber folglich zwei unterschiedliche Kategorien von Elementen vorgesehen hat, die jeweils für sich genommen das Interesse belegen können, muss angenommen werden, dass diese beiden Kategorien nicht in vollem Umfang die gleiche Tragweite haben.

Aus keinem einzigen Element aus den Vorarbeiten ergibt sich, dass der Dekretgeber die Tragweite des Begriffs « Nachteile » auch auf die Angelegenheit der Raumordnung und der Umwelt beschränken wollte, und insbesondere, dass Nachteile kommerzieller Art im Rahmen der Untermauerung des Interesses nicht berücksichtigt werden können.

B.15. Derselben Begründung lässt sich entnehmen, dass das Ziel des Dekretgebers darin bestand, den Zugang zur administrativen Beschwerde und in der Folge den Zugang zum Rat für Genehmigungsstreitsachen sehr weit zu fassen und nur die Popularklage auszuschließen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 207).

Im Lichte dieses Ziels ist es nicht sachlich gerechtfertigt, den Zugang zu diesem Rechtsprechungsorgan anschließend auf generelle Weise einer bestimmten Kategorie von Rechtsuchenden zu entziehen, denen ebenso Nachteile aufgrund einer städtebaulichen Genehmigungsentscheidung entstehen können, auch wenn diese Folgen bloß kommerzieller Art sind. Angesichts dieser Nachteile kann nämlich nicht *a priori* angenommen werden, dass solche Rechtsuchenden nicht persönlich im Rahmen ihrer Situation von einer städtebaulichen Genehmigungsentscheidung betroffen sind, sodass ihre Klage einer Popularklage entsprechen würde.

Unter Zugrundelegung der Auslegung des vorlegenden Richters macht die fragliche Bestimmung es dem Rat für Genehmigungsstreitsachen unmöglich, zu entscheiden, dass das Interessenerfordernis bei solchen Rechtsuchenden erfüllt ist, und ist diese Bestimmung folglich nicht mit den Artikeln 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar.

B.16. Aus den Ausführungen in B.13 bis B.15 ergibt sich, dass weder der Wortlaut der fraglichen Bestimmung noch die diesbezüglichen Vorarbeiten Raum für die Schlussfolgerung lassen, dass der Dekretgeber den Zugang zum Rat für Genehmigungsstreitsachen auf generelle Weise Personen entziehen wollte, bei denen ausschließlich ein kommerzielles Interesse vorliegt.

Folglich ist die fragliche Bestimmung dahin auszulegen, dass sie es dem Rat für Genehmigungsstreitsachen nicht unmöglich macht, zu entscheiden, dass das Interessenerfordernis bei solchen Personen erfüllt ist. Es ist Aufgabe des Rates für Genehmigungsstreitsachen, gegebenenfalls unter der Aufsicht des Staatsrats als Kassationsgericht, zu beurteilen, ob ein ausreichend konkreter kausaler Zusammenhang zwischen den angeführten kommerziellen Nachteilen und der angefochtenen Genehmigungsentscheidung besteht. Unter Zugrundelegung dieser Auslegung ist die fragliche

Bestimmung mit den Artikeln 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar.

B.17.1. Die in B.3 erwähnte Erwägung, dass « die Vorschriften zur Raumordnung und zum Städtebau [...] im Wesentlichen die gute Raumordnung und eine gesunde Umwelt schützen [sollen] und [...] von diesem Zweck nicht abgewichen werden [darf], um Interessen zu schützen, die damit überhaupt nicht im Zusammenhang stehen », führt zu keinem anderen Ergebnis.

B.17.2. Das Bestehen eines Interessenerfordernisses als Bedingung für den Zugang zu einem Rechtsprechungsorgan, das wie der Rat für Genehmigungsstreitsachen in einem objektiven Streitverfahren entscheidet, impliziert nämlich, dass zwischen den von einer klagenden Partei verfolgten Interessen in Bezug auf die Folgen der angefochtenen Rechtshandlung für ihre persönliche Situation und den Interessen unterschieden wird, die durch die Vorschriften geschützt werden, deren Einhaltung das betreffende Rechtsprechungsorgan garantiert.

Die Frage, in welchem Umfang eine klagende Partei eine Verletzung der Vorschriften zur Raumordnung und zum Städtebau beim Rat für Genehmigungsstreitsachen geltend machen kann, die Interessen verfolgt, die nicht mit dem Schutz der guten Raumordnung und einer gesunden Umwelt zusammenhängen, ist daher nicht Gegenstand der Beurteilung des Erfordernisses eines Interesses an einer Klage als Bedingung für den Zugang zum Rat für Genehmigungsstreitsachen, sondern hängt mit der Beurteilung des Interesses zusammen, das die klagende Partei an den von ihr angeführten Klagegründen hat. Diese Angelegenheit hat der Dekretgeber in Artikel 35 Absatz 3 des Dekrets vom 4. April 2014 geregelt, der nicht Gegenstand der vorliegenden, dem Gerichtshof vorgelegten Frage ist.

B.17.3. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass infolge des Dekrets vom 15. Juli 2016 « über die integrale Handelsniederlassungspolitik » die Genehmigung für Einzelhandelsaktivitäten seit dem 1. August 2018 in die Umgebungsgenehmigung integriert ist.

Eine Umgebungsgenehmigung für Einzelhandelsaktivitäten ist nach Artikel 11 dieses Dekrets für die Ausführung der in dieser Bestimmung näher beschriebenen Einzelhandelsaktivitäten erforderlich. Eine Umgebungsgenehmigung für

Einzelhandelsaktivitäten kann nach Artikel 13 dieses Dekrets verweigert werden, wenn das Beantragte mit den Zielen der in Artikel 4 dieses Dekrets erwähnten integralen Handelsniederlassungspolitik unvereinbar ist. Nach dieser Bestimmung führt die Flämische Region in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Provinzen eine integrale Handelsniederlassungspolitik, die gerichtet ist auf: 1. die Schaffung nachhaltiger Niederlassungsmöglichkeiten für den Einzelhandel einschließlich der Vermeidung ungewünschter Aneinanderreihungen von Einzelhandelsgeschäften, 2. die Gewährleistung eines zugänglichen Angebots für Verbraucher, 3. die Gewährleistung und die Erhöhung der Lebensqualität im städtischen Umfeld einschließlich der Stärkung der Kerngebiete der Geschäfte, 4. die Schaffung einer nachhaltigen Mobilität.

Obwohl Artikel 13 dieses Dekrets festlegt, dass die Prüfung eines Antrags auf Erteilung einer Umgebungsgenehmigung für Einzelhandelsaktivitäten nicht auf Grundlage der Anwendung von einzelfallbezogenen wirtschaftlichen Kriterien erfolgen kann, bei der die Erteilung der Genehmigung vom Nachweis, dass ein wirtschaftlicher Bedarf oder eine Marktnachfrage besteht, von einer Beurteilung der möglichen oder aktuellen wirtschaftlichen Folgen der Aktivität oder von einer Beurteilung der Geeignetheit der Aktivität im Verhältnis zu den von der zuständigen Stelle festgelegten Ziele der wirtschaftlichen Planung abhängig gemacht wird, wurde der Anwendungsbereich der Umgebungsgenehmigung aufgrund dieser Integration im Vergleich zur städtebaulichen Genehmigung, auf die sich das Ausgangsverfahren bezieht, trotzdem erweitert.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

- Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 Nr. 3 des Flämischen Raumordnungskodex, eingefügt durch Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft », vor seiner Abänderung durch Artikel 338 des Dekrets vom 25. April 2014 « über die Umgebungsgenehmigung », verstößt gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, sofern er dahin ausgelegt wird, dass bloß kommerzielle Nachteile nicht als « unmittelbare oder mittelbare Belästigung oder unmittelbare oder mittelbare Nachteile » im Sinne dieser Bestimmung angesehen werden können.

- Dieselbe Bestimmung verstößt nicht gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, sofern sie dahin ausgelegt wird, dass bloß kommerzielle Nachteile als « unmittelbare oder mittelbare Belästigung oder unmittelbare oder mittelbare Nachteile » im Sinne dieser Bestimmung angesehen werden können.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 17. Juni 2021.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) L. Lavrysen