Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Lehofer, die Hofräte Dr. Faber, Dr. Himberger und Dr. Chvosta als Richter sowie die Hofrätin Dr.in Sabetzer als Richterin, unter Mitwirkung des Schriftführers Dr. Zeleny, über die Revision der revisionswerbenden Parteien 1. [redacted], 2. [redacted], 3. [redacted] und 4. Verein „Verkehrswende.at“, alle vertreten durch die Heger & Partner Rechtsanwälte OEG in Wien, gegen den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. September 2025, Zl. W606 2308801-1/16E, betreffend die Zurückweisung von Beschwerden gegen die Genehmigung einer Flughafenentgeltregelung (belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht: [nunmehr] Bundesminister für Innovation, Mobilität und Infrastruktur; mitbeteiligte Parteien: 1. Flughafen Wien AG, vertreten durch die Schönherr Rechtsanwälte GmbH in Wien, und 2. die Flughafennutzer des Flughafens Wien, vertreten durch den Vorsitzenden des Nutzerausschusses des Flughafens Wien), den

B e s c h l u s s

gefasst:

Dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) werden gemäß Art. 267 AEUV folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 9 Abs. 3 des am 25. Juni 1998 in Aarhus unterzeichneten, mit dem Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigten Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass eine Entscheidung im Sinne des Art. 6 Abs. 5 lit. a der Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte, mit der die unabhängige Aufsichtsbehörde Flughafenentgelte billigt, wobei das nationale Recht eine Differenzierung nach Gesichtspunkten des Schutzes vor Lärmimmissionen vorschreibt, von

einer nach den Voraussetzungen des nationalen Rechts ordnungsgemäß gegründeten und tätigen Umweltorganisation vor einem Gericht angefochten werden können muss?

2. Ist Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 598/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG dahin auszulegen, dass diese Bestimmung bei einer Entscheidung der unabhängigen Aufsichtsbehörde im Sinne des Art. 6 Abs. 5 lit. a der Richtlinie 2009/12/EG, mit der Flughafenentgelte gebilligt werden, wobei das nationale Recht eine Differenzierung nach Gesichtspunkten des Schutzes vor Lärmimmissionen vorschreibt, anzuwenden ist?

Falls die Frage 2 bejaht wird:

3. Ist Art. 9 Abs. 3 des am 25. Juni 1998 in Aarhus unterzeichneten, mit dem Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigten Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass eine solche Entscheidung der unabhängigen Aufsichtsbehörde im Hinblick auf die Anwendung des ausgewogenen Ansatzes zur Bekämpfung von Fluglärm im Sinne des Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 598/2014 von einer nach den Voraussetzungen des nationalen Rechts ordnungsgemäß gegründeten und tätigen Umweltorganisation vor einem Gericht angefochten werden können muss?

Ebenso falls die Frage 2 bejaht wird:

4. Ist Art. 5 Abs. 2 lit. h der Verordnung (EU) Nr. 598/2014 dahin auszulegen, dass bei Fehlen einer ausdrücklichen nationalen Regelung über ein

Streitbeilegungsverfahren eine solche Entscheidung der unabhängigen Aufsichtsbehörde

a) von einer nach den Voraussetzungen des nationalen Rechts ordnungsgemäß gegründeten und tätigen Umweltorganisation

b) von vom Fluglärm betroffenen Anwohnern in Flughafennähe

vor einem Gericht angefochten werden können muss?

Begründung:

A. Sachverhalt und bisheriger Verfahrensgang

1 Der Flughafen Wien weist jährlich mehr als 50.000 Flugbewegungen sowie mehr als 5 Millionen Fluggastbewegungen auf und ist der Flughafen mit den meisten Fluggastbewegungen in Österreich.

2 Die im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof erstmitbeteiligte Gesellschaft (Erstmitbeteiligte) ist die Zivilflugplatzhalterin des Flughafens Wien und damit das Flughafenleitungsorgan im Sinne des Art. 2 Z 2 der Richtlinie 2009/12/EG. Die weiteren mitbeteiligen Parteien sind die Flughafennutzer dieses Flughafens im Sinne des Art. 2 Z 3 der Richtlinie 2009/12/EG.

3 Die erst- bis drittrevisionswerbenden Parteien sind natürliche Personen mit einem Wohnsitz in der Nähe oder in einer Anflugschneise des Flughafens Wien. Die viertrevisionswerbende Partei ist eine gemäß § 19 Abs. 7 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 anerkannte Umweltorganisation und erfüllt damit nach innerstaatlichem Recht die Voraussetzungen bzw. Kriterien im Sinne des Art. 2 Z 5 und Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden: Aarhus-Konvention).

4 Mit Antrag vom 12. September 2024 begehrte die Erstmitbeteiligte bei der zuständigen Behörde (damals: Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie) die Genehmigung ihrer

Entgeltordnung für das Jahr 2025 nach § 9 Flughafenentgeltegesetz (FEG), der nationalen Umsetzung der Richtlinie 2009/12/EG über Flughafenentgelte. Diese Entgeltordnung sieht unter anderem vor, dass von den Flughafennutzern pro Flugbewegung eine lärmabhängige Entgeltkomponente („Lärmentgelt“) zu bezahlen ist, deren Höhe anhand näher dargestellter Parameter bemessen wird.

5 Mit Bescheid der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie vom 30. Oktober 2024 wurde die Entgeltordnung des Flughafens Wien für das Jahr 2025 auf der Grundlage von § 9 FEG in Zusammenhalt mit § 11 Luftfahrtsicherheitsgesetz sowie Art. 8 und 14 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität genehmigt. Die nunmehrigen revisionswerbenden Parteien waren an diesem Verfahren nicht beteiligt.

6 Gegen diesen Bescheid erhoben die revisionswerbenden Parteien eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Ihre Legitimation zu dieser Beschwerde stützten sie im Wesentlichen auf Art. 9 Abs. 2 und 3 Aarhus-Konvention (iVm Art. 47 GRC). Als Vertreter der „betroffenen Öffentlichkeit“ seien sie zur Geltendmachung von Verletzungen umweltbezogener Vorschriften (des Unionsrechtes) vor Gericht berechtigt. In der Sache brachten sie mit näherer Begründung vor, das Lärmentgelt sei in der genehmigten Form nicht geeignet, Maßnahmen zur Reduktion des Lärms im Flugverkehr zu fördern. Damit wirke es sich nachteilig auf die Umwelt aus.

7 Im weiteren Verfahren verwiesen die revisionswerbenden Parteien auch auf die Verordnung (EU) Nr. 598/2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes. Sie brachten dazu unter anderem vor, dass diese Verordnung auch die Einführung von Lärmentgelten betreffe und in ihrem Art. 5 Abs. 2 lit. h ein Streitbeilegungsverfahren vorsehe, welches den revisionswerbenden Parteien offenstehen müsse.

8 Das Bundesverwaltungsgericht wies diese Beschwerde mit Beschluss vom 16. September 2025 als unzulässig zurück. Es kam zum Ergebnis, dass den

revisionswerbenden Parteien keine Befugnis zur Erhebung einer Beschwerde gegen die Genehmigung von Flughafenentgelten zukomme. Sie könnten sich dazu aus näher dargestellten Gründen weder auf Art. 9 Abs. 2 oder 3 Aarhus-Konvention noch auf die Verordnung (EU) Nr. 598/2014 stützen.

9 Gegen diesen Beschluss erhoben die revisionswerbenden Parteien eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof. Darin wiederholen sie ihren Rechtsstandpunkt, dass sie aufgrund der genannten Bestimmungen zur Erhebung der Beschwerde gegen die Genehmigung von Flughafenentgelten an das Bundesverwaltungsgericht berechtigt seien. Die Erstmitbeteiligte sowie die vor dem Bundesverwaltungsgericht belangte Behörde (nunmehr: Bundesminister für Innovation, Mobilität und Infrastruktur) traten der Revision inhaltlich entgegen.

10 Der Verwaltungsgerichtshof hat nun über diese Revision zu entscheiden.

B. Rechtslage

B.1. Unionsrecht

11 Die Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Flughafenentgelte in der Fassung des Beschlusses (EU) 2024/1254 lautet auszugsweise:

„*Artikel 1* - **Gegenstand**

(1) Diese Richtlinie legt gemeinsame Grundsätze für die Erhebung von Flughafenentgelten auf Flughäfen der Gemeinschaft fest.

...

Artikel 2 - **Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

...

2. ‚Flughafenleitungsorgan' eine Stelle, die nach den nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder Verträgen - gegebenenfalls neben anderen Tätigkeiten - die Aufgabe hat, die Einrichtungen eines Flughafens oder Flughafennetzes zu verwalten und zu betreiben, und der die Koordinierung und Überwachung der Tätigkeiten der verschiedenen Akteure auf dem betreffenden Flughafen oder in dem betreffenden Flughafennetz obliegt;

3. ‚Flughafennutzer' jede natürliche oder juristische Person, die für die Beförderung von Fluggästen, Post und/oder Fracht auf dem Luftwege zu oder von dem betreffenden Flughafen verantwortlich ist;

4. ‚Flughafenentgelt' eine zugunsten des Flughafenleitungsorgans erhobene und von den Flughafennutzern gezahlte Abgabe für die Nutzung der Einrichtungen und Dienstleistungen, die ausschließlich vom Flughafenleitungsorgan bereitgestellt werden und mit Landung, Start, Beleuchtung und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie mit der Abfertigung von Fluggästen und Fracht in Zusammenhang stehen;

...

Artikel 3 - **Diskriminierungsverbot**

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Flughafenentgelte im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht keine Diskriminierung zwischen Flughafennutzern beinhalten. Dies steht einer Differenzierung der Flughafenentgelte bei Belangen von öffentlichem und allgemeinem Interesse, einschließlich des Umweltschutzes, jedoch nicht entgegen. Die für diese Differenzierung herangezogenen Kriterien müssen geeignet, objektiv und transparent sein.

...

Artikel 6 - **Konsultationen und Rechtsbehelf**

...

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Änderungen der Flughafenentgeltregelung oder der Flughafenentgelthöhe, wann immer möglich, im Einvernehmen zwischen dem Flughafenleitungsorgan und den Flughafennutzern vorgenommen werden. ...

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei Uneinigkeit über eine Entscheidung des Flughafenleitungsorgans zu Flughafenentgelten jede Partei die unabhängige Aufsichtsbehörde gemäß Artikel 11 anrufen kann, die die Begründung für die Änderung der Flughafenentgeltregelung oder der Flughafenentgelthöhe prüft.

...

(5) Ein Mitgliedstaat kann entscheiden, die Absätze 3 und 4 in Bezug auf Änderungen der Höhe oder der Struktur der Flughafenentgelte an denjenigen Flughäfen nicht anzuwenden, für welche:

a) die nationalen Rechtsvorschriften ein obligatorisches Verfahren vorsehen, nach dem Flughafenentgelte oder deren maximale Höhe von der unabhängigen Aufsichtsbehörde festgelegt oder gebilligt werden, oder

...

Die von einem Mitgliedstaat für die Zwecke dieses Absatzes angewandten Verfahren, Voraussetzungen und Kriterien müssen geeignet, objektiv, nichtdiskriminierend und transparent sein."

12 Die Verordnung (EU) Nr. 598/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG lautet auszugsweise:

„[Erwägungsgründe:]

(1) Ein Hauptziel der gemeinsamen Verkehrspolitik ist eine nachhaltige Entwicklung. Voraussetzung dafür ist ein integriertes Konzept, das sowohl das wirksame Funktionieren der Verkehrssysteme in der Union als auch den Schutz der Umwelt sicherstellt.

(2) Eine nachhaltige Entwicklung des Luftverkehrs erfordert die Einführung von Maßnahmen zur Minderung der Lärmbelastung, die von Flughäfen der Union ausgeht. Diese Maßnahmen sollten der Verbesserung der Lärmsituation an Flughäfen der Union dienen, um die Lebensqualität der Anlieger aufrechtzuerhalten oder zu steigern und insbesondere in Bezug auf Nachtflüge die Kompatibilität zwischen Luftverkehr und Wohngebieten zu fördern.

(3) In der Entschließung A33/7 der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) wird für den Lärmschutz der Begriff des ‚ausgewogenen Ansatzes' (ausgewogener Ansatz der ICAO) eingeführt und eine einheitliche Methode im Umgang mit Fluglärm festgelegt. Der ausgewogene Ansatz der ICAO sollte weiterhin das Fundament für Lärmschutzvorschriften im Luftverkehr als globaler Wirtschaftsbranche bilden. Der ausgewogene Ansatz erkennt den Wert einschlägiger rechtlicher Verpflichtungen, bestehender Vereinbarungen, geltender Gesetze und etablierter Strategien an und lässt diese unberührt. Infolge der Einbindung der internationalen Vorschriften des ausgewogenen Ansatzes der ICAO in diese Verordnung ist davon auszugehen, dass ein deutlich geringeres Risiko internationaler Rechtsstreitigkeiten für den Fall besteht, dass Luftfahrtunternehmen aus Drittländern von lärmbedingten Betriebsbeschränkungen betroffen sein sollten.

...

(9) Lärmbewertungen sollten zwar regelmäßig auf der Grundlage der Richtlinie 2002/49/EG stattfinden, allerdings nur dann zusätzliche Lärmbekämpfungsmaßnahmen zur Folge haben, wenn unter Berücksichtigung der zu erwartenden Entwicklung des Flughafens die Lärmminderungsziele durch die aktuelle Kombination von Maßnahmen

nicht erreicht werden. In Bezug auf Flughäfen, bei denen ein Lärmproblem ermittelt wurde, sollten zusätzliche Lärmbekämpfungsmaßnahmen im Einklang mit der Methode des ausgewogenen Ansatzes ermittelt werden. Um für eine breite Anwendung des ausgewogenen Ansatzes der ICAO in der Union zu sorgen, wird dessen Berücksichtigung auch über den Geltungsbereich dieser Verordnung hinaus empfohlen, soweit dies von dem jeweiligen Mitgliedstaat als angemessen erachtet wird. Lärmbedingte Betriebsbeschränkungen sollten nur dann eingeführt werden, wenn andere Maßnahmen des ausgewogenen Ansatzes nicht zur Verwirklichung der spezifischen Lärmminderungsziele ausreichen.

...

Artikel 1 **- Gegenstand, Ziele und Anwendungsbereich**

(1) In dieser Verordnung werden, in Bezug auf ermittelte Lärmprobleme, Regeln für das einzuhaltende Verfahren zur einheitlichen Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen für einzelne Flughäfen festgelegt, um im Einklang mit dem ausgewogenen Ansatz zu einer Verbesserung der Lärmsituation beizutragen und die Zahl der von den potenziell nachteiligen Auswirkungen des Fluglärms erheblich betroffenen Menschen zu begrenzen oder zu reduzieren.

(2) Mit dieser Verordnung werden folgende Ziele verfolgt:

a) Erleichterung der Erreichung bestimmter Lärmminderungsziele, auch unter Gesundheitsaspekten, auf Ebene der einzelnen Flughäfen unter Einhaltung der einschlägigen Unionsregelungen, insbesondere derjenigen, die in der Richtlinie 2002/49/EG festgelegt sind, und der Rechtsvorschriften in jedem einzelnen Mitgliedstaat;

...

Artikel 2 - **Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

...

2. ‚Flughafen' einen Flughafen mit mehr als 50 000 Flugbewegungen (Starts oder Landungen) ziviler Luftfahrzeuge pro Kalenderjahr, berechnet anhand der durchschnittlichen Anzahl der Flugbewegungen in den letzten drei Kalenderjahren vor der Lärmbewertung;

3. ‚ausgewogener Ansatz' das von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation entwickelte Verfahren, bei dem die möglichen Maßnahmen, insbesondere Reduzierung des Fluglärms an der Quelle, Flächennutzungsplanung und -verwaltung sowie lärmmindernde Betriebsverfahren und Betriebsbeschränkungen, in einheitlicher Weise

geprüft werden, um das Lärmproblem auf einem einzelnen Flughafen auf die kosteneffizienteste Weise zu lösen;

...

5. ‚Lärmminderungsmaßnahme' jede Maßnahme, die sich auf die Lärmsituation in der Umgebung von Flughäfen auswirkt und für die die Grundsätze des ausgewogenen Ansatzes gelten, einschließlich anderer, nicht betriebsbezogener Maßnahmen, die die Anzahl der vom Fluglärm betroffenen Menschen beeinflussen können;

6. ‚Betriebsbeschränkung' eine Lärmminderungsmaßnahme, die den Zugang zu einem Flughafen oder seine Betriebskapazität einschränkt, einschließlich Betriebsbeschränkungen, durch die knapp die Vorschriften erfüllende Luftfahrzeuge von bestimmten Flughäfen abgezogen werden sollen, sowie partieller Betriebsbeschränkungen, die zum Beispiel für eine bestimmte Tageszeit oder nur für bestimmte Start- und Landebahnen des Flughafens gelten.

...

Artikel 4 - **Recht auf Einlegung eines Rechtsmittels**

(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten das Recht, gegen aufgrund dieser Verordnung erlassene Betriebsbeschränkungen bei einer Beschwerdestelle, die nicht die Behörde ist, die die angefochtene Beschränkung erlassen hat, gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren Rechtsbehelfe einzulegen.

...

Artikel 5 - **Allgemeine Lärmschutzregeln für Luftfahrzeuge**

(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Lärmsituation an einem einzelnen Flughafen im Sinne des Artikels 2 Nummer 2 gemäß der Richtlinie 2002/49/EG einer Bewertung unterzogen wird.

(2) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass der ausgewogene Ansatz zur Bekämpfung von Fluglärm auf Flughäfen, bei denen ein Lärmproblem ermittelt wurde, angewandt wird. Zu diesem Zweck stellen sie sicher, dass

a) das Lärmminderungsziel für diesen Flughafen festgelegt wird, wobei gegebenenfalls dem Artikel 8 und dem Anhang V der Richtlinie 2002/49/EG Rechnung zu tragen ist;

b) verfügbare Möglichkeiten zur Minderung der Lärmauswirkungen ermittelt werden;

c) die voraussichtliche Kosteneffizienz der Lärmminderungsmaßnahmen gründlich bewertet wird;

d) die Maßnahmen ausgewählt werden, wobei das Interesse der Allgemeinheit im Bereich des Luftverkehrs bezüglich der Entwicklungsperspektiven ihrer Flughäfen berücksichtigt wird, ohne dass die Sicherheit darunter leidet;

e) die interessierten Parteien auf transparente Weise zu den geplanten Maßnahmen angehört werden;

f) die Maßnahmen beschlossen und in hinreichender Weise mitgeteilt werden;

g) die Maßnahmen durchgeführt werden und

h) ein Streitbeilegungsverfahren vorgesehen wird.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei der Ergreifung von Lärmminderungsmaßnahmen die folgende Kombination möglicher Maßnahmen in die Überlegungen einbezogen wird, um die kosteneffizienteste Maßnahme oder Kombination von Maßnahmen zu bestimmen:

a) absehbare Auswirkung einer Reduzierung des Fluglärms an der Quelle;

b) Planung und Verwaltung der Flächennutzung;

c) betriebliche Verfahren zur Lärmminderung;

d) Erlass von Betriebsbeschränkungen nicht als erstes Mittel, sondern nur nach Abwägung der anderen Maßnahmen des ausgewogenen Ansatzes.

Falls erforderlich, können die zur Verfügung stehenden Maßnahmen auch den Abzug knapp die Vorschriften erfüllender Luftfahrzeuge beinhalten. Mitgliedstaaten oder Flughafenbetreiber können wirtschaftliche Anreize bieten, um Luftfahrzeugbetreiber dazu zu ermutigen, im Übergangszeitraum gemäß Artikel 2 Nummer 4 weniger laute Luftfahrzeuge einzusetzen. Diese wirtschaftlichen Anreize unterliegen den für staatliche Beihilfen geltenden Vorschriften.

...

Artikel 6 - **Regeln für die Lärmbewertung**

(1) Die zuständigen Behörden sorgen dafür, dass die Lärmsituation an Flughäfen, für die sie zuständig sind, regelmäßig nach der Richtlinie 2002/49/EG sowie nach geltenden Rechtsvorschriften des jeweiligen Mitgliedstaats einer Bewertung unterzogen wird. Die zuständigen Behörden können die Unterstützung des Leistungsüberprüfungsgremiums gemäß Artikel 3 der Verordnung (EU) Nr. 691/2010 der Kommission in Anspruch nehmen.

(2) Geht aus der in Absatz 1 genannten Bewertung hervor, dass neue betriebsbeschränkende Maßnahmen erforderlich sein könnten, um ein Lärmproblem an einem Flughafen zu lösen, so gewährleisten die zuständigen Behörden, dass

a) die Methode, die Indizes und die Informationen in Anhang I so verwendet werden, dass der Beitrag jeder Art von Maßnahme gemäß dem ausgewogenen Ansatz gebührend berücksichtigt wird, bevor Betriebsbeschränkungen eingeführt werden;

...

Artikel 8 - **Regeln für die Einführung von Betriebsbeschränkungen**

ANHANG I BEWERTUNG DER LÄRMSITUATION EINES FLUGHAFENS

...

Informationen zur Lärmbekämpfung:

1. Aktueller Stand

...

1.4. Beschreibung der im Rahmen des ausgewogenen Ansatzes bestehenden und geplanten Maßnahmen zur Fluglärmbekämpfung und ihrer Auswirkungen auf sowie ihres Beitrags zur Lärmsituation mittels folgender Angaben:

...

1.4.5. bestehende finanzielle Instrumente, wie lärmbezogene Flughafengebühren.

...“

13 Bei der in dieser Verordnung mehrfach angesprochenen Richtlinie 2002/49/EG handelt es sich um die Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm.

14 Die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates 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 Union in der Fassung der Verordnung (EU) 2021/1767 lautet auszugsweise:

„*Artikel 2* - **Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

...

f) ‚Umweltrecht' Rechtsvorschriften der Union, die unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage zur Verfolgung der im AEUV niedergelegten Ziele der Umweltpolitik der Union beitragen: 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 und globaler Umweltprobleme;"

B.2. Nationales Recht

15 Das Bundesgesetz über die Festlegung von Flughafenentgelten (Flughafenentgeltegesetz - FEG), BGBl. I Nr. 41/2012 in der Fassung BGBl. I Nr. 152/2021, lautet auszugsweise:

„**Anwendungsbereich**

§ 1. (1) Dieses Bundesgesetz regelt die Festlegung von Flughafenentgelten.

...

Unabhängige Aufsichtsbehörde

§ 2. (1) Die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie wird als unabhängige Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 11 der Richtlinie 2009/12/EG über Flughafenentgelte, ABl. Nr. L 70 vom 14.03.2009 S. 11, bestimmt.

...

Begriffsbestimmungen

§ 3. Im Sinne dieses Bundesgesetzes bedeutet:

...

2. Flughafenleitungsorgan: Zivilflugplatzhalter im Sinne des Luftfahrtgesetzes und der Mitbenützungsberechtigte gemäß § 62 Abs. 3 LFG,
3. Flughafennutzer: jede natürliche oder juristische Person, welche die Beförderung von Fluggästen, Post bzw. Fracht auf dem Luftwege zu oder von dem betreffenden Flughafen durchführt,

...

Diskriminierungsverbot

§ 4. Flughafenentgeltregelungen dürfen keine Diskriminierung zwischen Flughafennutzern beinhalten. Dies steht einer Differenzierung der Flughafenentgelte bei Belangen von öffentlichem Interesse, einschließlich des

Umweltschutzes und des Standorts, jedoch nicht entgegen. Die für diese Differenzierung herangezogenen Kriterien müssen geeignet, objektiv und transparent sein.

Verpflichtung zur Differenzierung der Flughafenentgeltregelung

§ 4a. (1) Das Flughafenleitungsorgan ist verpflichtet, seinen Antrag gemäß § 9 Abs. 1 nach Gesichtspunkten des Schutzes vor Lärmimmissionen zu differenzieren. Diese Differenzierung hat nach geeigneten, objektiven und transparenten Kriterien zu erfolgen.

(2) Die Differenzierung gemäß Abs. 1 hat das Ziel zu verfolgen, Maßnahmen zur Reduktion des Lärms im Luftverkehr zu fördern. Als Grundlage für diese Differenzierung hat das Flughafenleitungsorgan dabei verpflichtend heranzuziehen:

1. Lärmzertifikate für Luftfahrzeuge entsprechend den Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) oder
2. Fluglärmmessungen nach international anerkannten Methoden und auf dieser Grundlage erhobene Daten.

(3) Für die Differenzierung gemäß Abs. 1 kann das Flughafenleitungsorgan weiters insbesondere folgende Grundlagen heranziehen:

1. technische Vorrichtungen an Luftfahrzeugen, die nachweislich Lärmemissionen reduzieren,
2. regionale Besonderheiten des betroffenen Flughafens und seiner Umgebung sowie
3. lärmmindernde Anflugverfahren, sofern derartige Verfahren auf dem betroffenen Flughafen gemäß den anzuwendenden Vorschriften etabliert sind.

...

Flughafenentgeltregelung

§ 8. (1) Die Flughafenentgeltregelung einschließlich der Flughafenentgelthöhe ist vom für den betreffenden Flughafen verantwortlichen Flughafenleitungsorgan für einen ein Jahr nicht übersteigenden Zeitraum befristet festzulegen. Nach Ablauf der Gültigkeit der Flughafenentgeltregelung ist bis zu einer Genehmigung gemäß § 9 oder einer ersatzweisen Festlegung gemäß § 10 Abs. 2 die zuletzt geltende Flughafenentgeltregelung anzuwenden.

(2) Die Flughafenentgeltregelung hat den in den §§ 4 und 4a festgelegten Grundsätzen zu entsprechen.

...

Genehmigung der Flughafenentgeltregelung, Konsultationsverfahren

§ 9. (1) Von einem Flughafenleitungsorgan erstellte Flughafenentgeltregelungen sind der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie zur Genehmigung vorzulegen. Die Antragstellung hat spätestens zwei Monate vor Ablauf der Gültigkeit der geltenden Flughafenentgeltregelung zu erfolgen. Enthält der Antrag Bestimmungen, welche eine Neuberechnung der Entgelthöhe gemäß den Punkten 6. oder 7. der Anlage beinhalten, hat die Antragstellung wenigstens vier Monate vor Ablauf der geltenden Flughafenentgeltregelung zu erfolgen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn

1. die vorgelegte Flughafenentgeltregelung den in § 8 genannten Anforderungen entspricht und
2. das Konsultationsverfahren gemäß Abs. 2 und Abs. 3 ordnungsgemäß durchgeführt wurde.

...

Parteistellung und Rechtsmittelbefugnis

§ 10a. (1) Parteien im Verfahren zur Genehmigung der Entgeltregelung gemäß § 9 Abs. 1 und zur ersatzweisen Festlegung der Flughafenentgeltregelung gemäß § 10 sind:

1. das Flughafenleitungsorgan im Sinne von § 3 Z 2 und
2. die Flughafennutzer im Sinne von § 3 Z 3

des betroffenen Flughafens.

(2) In den in Abs. 1 genannten Verfahren sind die Flughafennutzer durch den Vorsitzenden des Nutzerausschusses (§ 7) des betroffenen Flughafens zu vertreten. Dieser hat bei der Ausübung der Verfahrensrechte insbesondere die im Rahmen des Konsultationsverfahrens gemäß § 9 Abs. 3 abgegebenen Stellungnahmen von Flughafennutzern zu berücksichtigen. Er hat weiters die Flughafennutzer in geeigneter Form über das Verfahren zu informieren und deren Stellungnahmen entgegenzunehmen.

...

Bezugnahme auf Richtlinien

§ 19. Mit diesem Bundesgesetz wird die Richtlinie 2009/12/EG umgesetzt.

...“

C. Vorlageberechtigung und Problemstellung

16 Der Verwaltungsgerichtshof ist ein Gericht im Sinne des Art. 267 AEUV, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechtes angefochten werden können.

17 Gegenstand des Revisionsverfahrens vor dem Verwaltungsgerichtshof ist ausschließlich die Frage, ob die revisionswerbenden Parteien berechtigt sind, gegen den Bescheid der damaligen Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie - der unabhängigen Aufsichtsbehörde im Sinne des Art. 11 der Richtlinie 2009/12/EG - über die Billigung der Entgeltordnung des Flughafens Wien eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zu erheben. Österreich hat im Rahmen der Umsetzung dieser Richtlinie durch das FEG für sämtliche betroffene Flughäfen von der Möglichkeit des Art. 6 Abs. 5 lit. a der Richtlinie 2009/12/EG Gebrauch gemacht, ein obligatorisches Verfahren vorzusehen, nach dem Flughafenentgelte oder deren maximale Höhe von der unabhängigen Aufsichtsbehörde festgelegt oder - wie im vorliegenden Fall - gebilligt werden.

18 Der Verwaltungsgerichtshof vertritt die Auffassung, dass sich bei der Entscheidung der von ihm zu beurteilenden Revisionssache die in diesem Ersuchen um Vorabentscheidung angeführten und im Folgenden erörterten Fragen der Auslegung des Unionsrechts stellen.

19 Das nationale Recht sieht in § 4a Abs. 1 FEG seit dem Jahr 2022 vor, dass das Flughafenleitungsorgan verpflichtet ist, seinen Antrag auf Genehmigung einer Flughafenentgeltregelung nach Gesichtspunkten des Schutzes vor Lärmimmissionen zu differenzieren. Diese Differenzierung hat das Ziel zu verfolgen, Maßnahmen zur Reduktion des Lärms im Luftverkehr zu fördern (§ 4a Abs. 2 FEG). Voraussetzung für die Genehmigung einer Entgeltregelung ist unter anderem, dass diese den Grundsätzen des § 4a FEG entspricht (§ 8 Abs. 2, § 9 Abs. 1 Z 1 FEG). Der Richtlinie 2009/12/EG hingegen ist eine solche Verpflichtung zur Differenzierung nicht zu entnehmen.

20 Das nationale Recht regelt außerdem in § 10a FEG ausdrücklich die Parteistellung und Rechtsmittelbefugnis im Verfahren über die Genehmigung

der Entgeltregelung und räumt diese nur dem Flughafenleitungsorgan und den Flughafennutzern ein.

21 Die revisionswerbenden Parteien behaupten, die angefochtene Entgeltregelung entspreche in näher dargestellter Weise nicht den Anforderungen des § 4a FEG. Ihre Befugnis zur Anfechtung der Genehmigung leiten sie unter anderem aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention ab, wonach näher genannten Mitgliedern der Öffentlichkeit ein Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren zu gewähren ist, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

22 Zwar ist auch Österreich Vertragspartei der Aarhus-Konvention. Nach der nationalen Rechtslage können aus der Aarhus-Konvention jedoch unmittelbar keine subjektiven Rechte in Bezug auf (rein) nationale umweltbezogene Bestimmungen abgeleitet werden (vgl. VwGH 25.5.2023, Ra 2021/10/0139, ECLI:AT:VWGH:2023:RA2021100139.L00, Rn. 14).

23 Bei der Durchführung des Unionsrechts ist hingegen zu beachten, dass sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention in Verbindung mit Art. 47 GRC ergibt, dass nationales Recht so auszulegen ist, dass es einer Umweltschutzorganisation möglich ist, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten (EuGH 8.3.2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, Rn. 52, und EuGH 20.12.2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, Rn. 54 und 58).

24 Dementsprechend vertritt der Verwaltungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung, dass einer anerkannten Umweltorganisation - ungeachtet dessen, dass die nationalen Verfahrensvorschriften ihr weder ausdrücklich Parteistellung noch Rechtsmittellegitimation zuerkennen - eine aus Art. 9 Aarhus-Konvention iVm Art. 47 GRC abgeleitete Parteistellung insoweit zuzuerkennen ist, als die Umweltorganisation dadurch in die Lage versetzt

wird, die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen. Das entscheidende Kriterium für die Beurteilung der Beschwerdelegitimation einer anerkannten Umweltorganisation in einem bestimmten Verfahren ist daher die Frage, ob in diesem Verfahren (auch) der Schutz von Normen des Unionsumweltrechts auf dem Spiel stand (jüngst etwa VwGH 4.11.2025, Ra 2025/10/0069, ECLI:AT:VWGH:2025:RA2025100069.L00, Rn. 21). Umweltverbände müssen demnach zwingend die nationalen Rechtsvorschriften, die die Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Umwelt umsetzen, sowie die unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Umweltrechts der Union geltend machen können (VwGH 3.9.2024, Ra 2023/03/0154, ECLI:AT:VWGH:2024:RA2023030154.L00, Rn. 16).

25 Das FEG ist in Umsetzung der Richtlinie 2009/12/EG ergangen. Das Verfahren zur Genehmigung einer Flughafenentgelteregelung dient daher jedenfalls in dieser Hinsicht der Durchführung von Unionsrecht. Entscheidend für eine aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention in Verbindung mit Art. 47 GRC abgeleitete Beschwerdebefugnis an ein Gericht wie das Bundesverwaltungsgericht ist aber, ob es sich bei den Bestimmungen der Richtlinie 2009/12/EG um „Umweltrecht“ der Union handelt.

26 Daneben ist weiters zu klären, ob in einem Verfahren zur Genehmigung einer Flughafenentgeltregelung, welche eine Differenzierung nach Gesichtspunkten des Schutzes vor Lärmimmissionen umfasst, auch Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 598/2014 - im Sinne des Art. 288 AEUV unmittelbar - anzuwenden sind. Sollte dies der Fall sein, so dient das Genehmigungsverfahren auch insofern der Durchführung des Unionsrechts. Damit stellt sich dann auch für diese Verordnung die Frage, ob sie in den sachlichen Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention fällt, also „Umweltrecht“ der Union darstellt.

27 Schließlich stellt sich auch die Frage, ob die genannte Verordnung Umweltorganisationen oder vom Fluglärm betroffenen Anwohnern in Flughafennähe auch unabhängig von der Aarhus-Konvention einen Zugang zu

Gericht in einem Verfahren zur Genehmigung einer Flughafenentgeltregelung einräumt.

D. Erläuterung der Vorlagefragen

D.1. Richtlinie über Flughafenentgelte und Aarhus-Konvention

28 Der Gerichtshof hat sich bereits zur Frage der gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen der unabhängigen Aufsichtsbehörde im Sinne des Art. 11 der Richtlinie 2009/12/EG befasst. Eine solche wird in der genannten Richtlinie nämlich in Art. 11 Abs. 7 letzter Satz (wenn auch nur indirekt) angesprochen.

29 Er ist dabei im Urteil vom 21. November 2019, *Deutsche Lufthansa* (C-379/18, ECLI:EU:C:2019:1000) zum Ergebnis gekommen, dass die Grundsätze, auf denen die Richtlinie 2009/12/EG beruht, nämlich das Diskriminierungsverbot, die Transparenz und die Konsultation der Betroffenen bei der Änderung der Flughafenentgeltregelung oder -höhe, sowohl als Verpflichtungen des Flughafenleitungsorgans als auch als Rechte zu betrachten seien, die die Flughafennutzer als „betroffene Parteien“ im Sinne von Art. 11 Abs. 7 der Richtlinie 2009/12/EG gerichtlich geltend machen können (vgl. dort Rn. 58 bis 63).

30 Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs ergeben sich weder aus dieser Rechtsprechung noch sonst aus der Richtlinie 2009/12/EG Hinweise darauf, dass diese Richtlinie Rechte oder Verpflichtungen anderer Personen als des Flughafenleitungsorgans einerseits und der Flughafennutzer andererseits regelt. Damit muss auch die gerichtliche Überprüfung behördlicher Entscheidungen zunächst nur diesen Personen offenstehen. Dies schließt aber nicht aus, dass andere unionsrechtliche Grundlagen, wie etwa Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention in Verbindung mit Art. 47 GRC, die Gewährung eines Beschwerderechts an weitere Personen erfordern könnten.

31 Die erste Frage zielt darauf ab, ob einer Umweltorganisation auf Basis der Aarhus-Konvention eine Rechtsmittelbefugnis gegen die Genehmigung von Flughafenentgelten einzuräumen ist, weil diese in Durchführung der Richtlinie 2009/12/EG erfolgt ist. Um den Anwendungsbereich des Art. 9

Abs. 3 Aarhus-Konvention zu eröffnen, muss ein Verstoß gegen „umweltbezogene Bestimmungen [des] innerstaatlichen Rechts“ (der Vertragspartei, hier der Union) behauptet werden.

32 Die Frage, ob eine bestimmte Regelung als Umweltrecht der Union in diesem Sinne zu qualifizieren ist, hatte der Gerichtshof bereits im Urteil vom 8. November 2022, *Deutsche Umwelthilfe*, C-873/19, ECLI:EU:C:2022:857, zu beurteilen. Dabei hat er vor allem auf das - etwa aus Erwägungsgründen erschließbare - Ziel einer Regelung abgestellt, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen (dort: insbesondere Verbesserung der Luftqualität). Hingegen war die Tatsache, dass die Regelung nicht auf einer spezifischen Rechtsgrundlage für die Umwelt beruht, nicht geeignet, ihre Verbindung mit den „umweltbezogenen Bestimmungen“ auszuschließen. Genausowenig war das Fehlen der Erwähnung der Umwelt in der Überschrift oder dem Text der Regelung oder der angeblich bloß „technische Charakter“ der betreffenden Bestimmung von Bedeutung (vgl. dort Rn. 50 bis 58). Der Gerichtshof hat insbesondere auch auf die Begriffsbestimmung für „Umweltrecht“ in Art. 2 Abs. 1 lit. f der Verordnung Nr. 1367/2006 Bezug genommen, auch wenn diese im vorliegenden Zusammenhang nicht anzuwenden ist, weil sie nur die Anwendung der Aarhus-Konvention auf die Organe und Einrichtungen der Union regelt.

33 Vor diesem Hintergrund neigt der Verwaltungsgerichtshof der Auffassung zu, dass die Bestimmungen der Richtlinie 2009/12/EG, insbesondere deren Art. 3 betreffend ein Diskriminierungsverbot, nicht zum „Umweltrecht der Union“ im dargestellten Sinne zählen.

34 So lässt sich aus der gesamten Richtlinie, insbesondere deren Erwägungsgründen, kein spezifisches Umweltschutzziel erschließen. Vielmehr dürfte die Richtlinie allein grundlegende Anforderungen für die Beziehungen zwischen den Flughafenleitungsorganen und den Flughafennutzern aufstellen (vgl. etwa deren Erwägungsgrund 2) und damit - jedenfalls primär - als spezifisches Wettbewerbsrecht aufzufassen sein.

35 Zwar sieht Art. 3 zweiter Satz der Richtlinie vor, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung „einer Differenzierung der Flughafenentgelte bei Belangen von öffentlichem und allgemeinem Interesse, einschließlich des Umweltschutzes, [...] nicht entgegen [steht]“. Sie schreibt eine solche Differenzierung (und damit die Verfolgung eines Umweltschutzzieles) aber gerade nicht vor.

36 Auch der Umstand, dass die für eine solche Differenzierung herangezogenen Kriterien nach dem dritten Satz dieser Bestimmung geeignet, objektiv und transparent und sein müssen (vgl. dazu EuGH 21.9.2019, *Deutsche Lufthansa*, C-379/18, ECLI:EU:C:2019:1000, Rn. 50), dürfte nicht dazu führen, dass mit dieser Bestimmung ein Umweltschutzziel verfolgt wird.

37 Aspekte des Umweltschutzes werden vielmehr in einer bloß demonstrativen Aufzählung als Beispiel für Belange von öffentlichem und allgemeinem Interesse genannt, die eine Differenzierung von Flughafenentgelten rechtfertigen können. Diese Erwähnung des Umweltschutzes in Art. 3 der Richtlinie 2009/12/EG geht möglicherweise auf Art. 11 AEUV zurück, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen.

38 Es erschiene aber zu weit, im Hinblick auf Art. 11 AEUV letztlich das gesamte Unionsrecht, das der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen dient, als „umweltbezogene Bestimmungen“ im Sinne des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention aufzufassen, da damit der abgrenzende Charakter dieser Bestimmung verloren ginge.

D.2. Anwendbarkeit der Verordnung über lärmbedingte Betriebsbeschränkungen

39 Die Verordnung (EU) Nr. 598/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes regelt - ihrem Titel gemäß - insbesondere in Art. 8 die Regeln für die Einführung von Betriebsbeschränkungen. Komplementäre Regelungen dazu (etwa die

Bestimmung der zuständigen nationalen Behörde) enthält das nationale Recht in § 80c Luftfahrtgesetz, BGBl. Nr. 253/1957 in der Fassung BGBl. I Nr. 92/2017.

40 Dabei definiert die Verordnung als „Betriebsbeschränkung“ in Art. 1 Z 6 im Wesentlichen eine Lärmminderungsmaßnahme, die den Zugang zu einem Flughafen oder seine Betriebskapazität einschränkt. Eine derartige Betriebsbeschränkung ist nicht Gegenstand der vorliegenden Rechtssache und könnte in einem Verfahren zur Genehmigung oder Anordnung von Flughafenentgelten nach dem Flughafenentgeltegesetz auch nicht verfügt werden.

41 Die Verordnung scheint jedoch - über ihren Titel hinausgehend - auch Bestimmungen über andere (weniger beschränkende) „Lärmminderungsmaßnahmen“ zu enthalten. Solche sind nach Art. 1 Z 5 der Verordnung im Wesentlichen alle Maßnahmen, die sich auf die Lärmsituation in der Umgebung von Flughäfen auswirken und für die die Grundsätze des ausgewogenen Ansatzes gelten. Solche anderen Lärmminderungsmaßnahmen sind insofern in der Verordnung geregelt, als eines der Prinzipien des „ausgewogenen Ansatzes“ darin liegt, dass Betriebsbeschränkungen nicht als erstes Mittel, sondern nur nach Abwägung der anderen Maßnahmen des ausgewogenen Ansatzes erlassen werden sollen (vgl. Art 5 Abs. 3 lit. d der Verordnung).

42 Zu solchen Lärmminderungsmaßnahmen im Rahmen des ausgewogenen Ansatzes dürften auch „finanzielle Instrumente, wie lärmbezogene Flughafengebühren“ gehören, wie sie in Anhang I Punkt 1.4.5. der Verordnung als eine Kategorie in der „Beschreibung der im Rahmen des ausgewogenen Ansatzes bestehenden und geplanten Maßnahmen zur Fluglärmbekämpfung und ihrer Auswirkungen“ angeführt sind.

43 Auch wenn die Verordnung für andere Lärmminderungsmaßnahmen als Betriebsbeschränkungen keine detaillierten Verfahrensbestimmungen enthält, so haben die Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 2 doch die Anwendung des ausgewogenen Ansatzes zur Bekämpfung von Fluglärm auf Flughäfen, bei

denen ein Lärmproblem ermittelt wurde, zu gewährleisten. Dabei haben sie unter anderem sicherzustellen, dass Maßnahmen ausgewählt (lit. d), beschlossen (lit. f) und durchgeführt (lit. g) werden.

44 Daraus könnte eine hinreichend bestimmte Verpflichtung der Mitgliedstaaten abgeleitet werden, bei Vorliegen der Voraussetzungen konkrete Lärmminderungsmaßnahmen wie etwa die Einhebung von lärmbezogenen Flughafengebühren überhaupt oder in einer bestimmten Form und Höhe vorzuschreiben. Unter diesem Blickwinkel könnte eine nationale Regelung über die Genehmigung von Flughafenentgelten - insbesondere wenn sie (wie § 4a FEG) eine Differenzierung nach Gesichtspunkten des Schutzes vor Lärmimmissionen vorschreibt - als Maßnahme zur Erfüllung dieser Verpflichtung angesehen werden.

45 Die Verpflichtung nach Art. 5 Abs. 2 der Verordnung setzt voraus, dass auf dem betreffenden Flughafen „ein Lärmproblem“ ermittelt wurde. Die Verordnung definiert den Begriff „Lärmproblem“ zwar nicht näher, aus der systematischen Einbettung ergibt sich aber, dass damit das Ergebnis der Bewertung der Lärmsituation an einem einzelnen Flughafen gemäß der Richtlinie 2002/49/EG (über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm) gemeint sein dürfte. Ein Lärmproblem wird nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofes daher jedenfalls dann vorliegen, wenn im Aktionsplan für den betreffenden Flughafen nach Art. 8 der Richtlinie 2002/49/EG aufgrund der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien Maßnahmen zur Lärmminderung geregelt werden.

46 Im vorliegenden Fall bestehen laut „Aktionsplan Umgebungslärm 2024“ für den Flughafen Wien, Stand 18. Juli 2024, Punkt 7, besondere Lärmprobleme und verbesserungsbedürftige Situationen, und zwar in jenen Bereichen, in denen näher festgelegte Schwellenwerte nach Punkt 4 überschritten sind. Unter Punkt 10.4. und 10.5. dieses Aktionsplans sind als Maßnahmen der Aktionsplanung unter anderem die Evaluation der lärmabhängigen Entgeltkomponenten von Flughafenentgelten gemäß § 4a FEG sowie die

(Weiter-)Entwicklung emissionsabhängiger Flughafenentgelte nach der Richtlinie 2009/12/EG und dem FEG angeführt.

47 Liegt nun ein solches Lärmproblem an einem Flughafen vor, sodass die Verordnung den Mitgliedstaat zur Anwendung des ausgewogenen Ansatzes zur Bekämpfung von Fluglärm verpflichtet, so könnte daraus abgeleitet werden, dass die Genehmigung einer Flughafenentgeltregelung, die Elemente mit dem Ziel des Schutzes vor Lärmimmissionen enthält (und nach dem nationalen Recht auch enthalten muss), (auch) in Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 598/2014 erfolgt. Darauf zielt die zweite Frage ab.

D.3. Verordnung über lärmbedingte Betriebsbeschränkungen und Aarhus-Konvention

48 Die dritte Frage zielt darauf ab, ob es sich bei der Verordnung (EU) Nr. 598/2014 um Unionsumweltrecht im Sinne der Aarhus-Konvention handelt und deswegen einer Umweltorganisation ein Beschwerderecht in Bezug auf die Anwendung dieser Verordnung zukommt.

49 Der Verwaltungsgerichtshof erachtet die Beantwortung dieser Frage bei Bejahung der zweiten Frage für erforderlich, weil die Behörde dann bei der Genehmigung der Flughafenentgeltregelung auch die Verordnung (EU) Nr. 598/2014 anzuwenden hätte. Sie wäre jedoch nicht schon bei Bejahung der ersten Frage obsolet, weil Art und Umfang des möglichen Vorbringens in einer auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention gegründeten Beschwerde davon abhängen, welche umweltbezogenen Bestimmungen als verletzt geltend gemacht werden können.

50 Unter Berücksichtigung der oben unter D.1. dargestellten Grundlagen zur Beurteilung einer Regelung als Umweltrecht der Union weist der Verwaltungsgerichtshof zunächst darauf hin, dass die Verordnung auf die Kompetenz der Union im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik nach Art. 100 Abs. 2 AEUV gestützt ist. Darauf dürfte es aber nicht entscheidend ankommen.

51 Auch wenn ein wesentlicher Grund für die Anwendung des ausgewogenen Ansatzes zur Bekämpfung von Fluglärm im Unionsrecht die Minimierung des Risikos internationaler Rechtsstreitigkeiten beim Erlass von lärmbedingten Betriebsbeschränkungen sein dürfte (vgl. etwa Erwägungsgrund 3), so erwähnen die Erwägungsgründe auch den Schutz der Umwelt als Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik (Erwägungsgrund 1), die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung oder Steigerung der Lebensqualität der Anlieger (Erwägungsgrund 2) und die Bedeutung von Gesundheitsaspekten in Bezug auf Lärmprobleme (Erwägungsgrund 11). Art. 1 Abs. 2 lit. a der Verordnung nennt als deren Ziel ausdrücklich „die Erleichterung der Erreichung bestimmter Lärmminderungsziele, auch unter Gesundheitsaspekten“ gleichrangig mit der „Ermöglichung von Betriebsbeschränkungen“ (lit. b).

52 Der Verordnung scheint damit im Ergebnis jedenfalls (auch) ein Umweltschutzziel - die Minderung von Fluglärm - zu verfolgen. Daraus wäre zu folgern, dass eine (behauptete) Verletzung etwa des Art. 5 Abs. 3 lit. g der Verordnung, also einer gebotenen Durchführung von bestimmten Maßnahmen des ausgewogenen Ansatzes zur Bekämpfung von Fluglärm durch einen Mitgliedstaat, in den Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention fällt.

D.4. Streitbeilegung nach der Verordnung über lärmbedingte Betriebsbeschränkungen

53 Die vierte Frage stellt darauf ab, ob sich aus der Verordnung (EU) Nr. 598/2014 auch unabhängig von der Anwendung der Aarhus-Konvention ein Beschwerderecht bei behaupteter Verletzung der Verordnung durch bestimmte behördliche Entscheidungen wie die Genehmigung einer Flughafenentgeltregelung ergibt. Sie wäre auch bei Bejahung der dritten Frage nicht obsolet, weil auf Grundlage von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention ein Beschwerderecht nach innerstaatlicher Rechtslage nur bestimmten Umweltorganisationen, nicht aber Privatpersonen (wie im vorliegenden Fall den erst- bis drittrevisionswerbenden Parteien) zukommen kann.

54 Die Verordnung räumt zwar in Art. 4 Abs. 1 ausdrücklich das Recht ein, gegen aufgrund dieser Verordnung erlassene Betriebsbeschränkungen Rechtsbehelfe einzulegen. Die vorliegende Rechtssache betrifft jedoch nicht die Einführung einer Betriebsbeschränkung im Sinne des Art. 8 der Verordnung, sondern allenfalls eine andere Lärmminderungsmaßnahme in Anwendung des ausgewogenen Ansatzes im Sinne des Art. 5 Abs. 2 der Verordnung.

55 Die revisionswerbenden Parteien berufen sich dabei auf Art. 5 Abs. 2 lit. h der Verordnung, wonach Mitgliedstaaten gewährleisten, dass der ausgewogene Ansatz zur Bekämpfung von Fluglärm auf Flughäfen, bei denen ein Lärmproblem ermittelt wurde, angewandt wird und zu diesem Zweck sicherstellen, dass „ein Streitbeilegungsverfahren vorgesehen wird“. Ein solches Verfahren sei im nationalen Recht nicht ausdrücklich vorgesehen, sodass ihnen die Bekämpfung einer behördlichen Entscheidung, die die Anwendung des ausgewogenen Ansatzes betreffe, vor Gericht möglich sein müsse.

56 Ungeachtet der unmittelbaren Anwendbarkeit der Verordnung im Sinne des Art. 288 AEUV erscheint es dem Verwaltungsgerichtshof jedoch zweifelhaft, ob die genannte Bestimmung über ein Streitbeilegungsverfahren hinreichend bestimmt ist, um konkreten Personen ein subjektives Recht einzuräumen, an einem wie immer ausgestalteten Streitbeilegungsverfahren teilzunehmen oder die gerichtliche Überprüfung einer behördlichen Entscheidung zu verlangen.

57 Dies zeigt gerade der Vergleich von Art. 5 Abs. 2 lit. h mit Art. 4 Abs. 1 der Verordnung, in der - wie dargestellt - ausdrücklich ein Recht auf Einlegung eines Rechtsmittels vorgesehen ist, das sich aber eindeutig nur auf den Erlass von Betriebsbeschränkungen im Sinne des Art. 2 Z 6 der Verordnung bezieht.

58 Darüber hinaus erscheint unklar und nicht hinreichend bestimmt, welche Personen einem solchen Streitbeilegungsverfahren beizuziehen wären bzw. wem ein Recht auf gerichtliche Überprüfung der Anwendung des ausgewogenen Ansatzes zukommen würde. Zwar erwähnt die Verordnung in Art. 5 Abs. 2 lit. e die Anhörung „interessierter Parteien“, definiert jedoch auch diese nicht näher.

59 Die revisionswerbenden Parteien weisen in diesem Zusammenhang auf Art. 6 Abs. 2 lit. d der Verordnung hin, die (in anderem Zusammenhang) ebenfalls die Anhörung „interessierter Parteien“ vorsieht und dabei die Begriffe „interessierte Parteien“ und „interessierte Kreise“ synonym zu verwenden scheint. Zu den interessierten Kreisen gehören nach dieser Bestimmung mindestens „vom Fluglärm betroffene Anwohner in Flughafennähe oder ihre Vertreter“.

60 Zwar ergibt sich diese scheinbare Gleichheit der Begriffe „interessierter Parteien“ (und wiederum „interessierter Kreise“) im Vergleich von Art. 5 und Art. 6 der Verordnung in der deutschen Sprachfassung der Verordnung. Andere Sprachfassungen, wie etwa die französische oder englische, scheinen hingegen strikt zwischen einerseits „parties prenantes/stakeholders“ in Art. 5 Abs. 2 lit. e und andererseits „parties intéressées/interested parties“ in Art. 6 Abs. 2 lit. d der Verordnung zu unterscheiden.

61 Der Verwaltungsgerichtshof neigt daher der Auffassung zu, dass bei völligem Fehlen eines Streitbeilegungsverfahrens im Sinne des Art. 5 Abs. 2 lit. h der Verordnung - wie es von den revisionswerbenden Parteien hier behauptet wird - der betreffende Mitgliedstaat zwar möglicherweise seine Verpflichtungen aus der Verordnung verletzt haben mag. Subjektive Rechte bestimmter Personen auf einen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen bestimmte behördliche Entscheidungen ließen sich aus dieser Bestimmung aufgrund ihrer Unbestimmtheit aber nicht ableiten.

E. Schlussbemerkungen

62 Da die vorgelegten Fragen vom Gerichtshof der Europäischen Union noch nicht entschieden wurden und die richtige Anwendung des Unionsrechts auch nicht derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt, werden diese Fragen dem Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 AEUV zur Entscheidung vorgelegt.

W i e n , am 21. Mai 2026

Dr. L e h o f e r

Dr. Z e l e n y

	Unterzeichner	Verwaltungsgerichtshof
	Datum/Zeit	2026-05-29T09:57:33+02:00
	Aussteller-Zertifikat	CN=a-sign-corporate-07,OU=a-sign-corporate-07,O=A-Trust Ges. f. Sicherheitssysteme im elektr. Datenverkehr GmbH,C=AT
	Serien-Nr.	1976757093
Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert.	
Prüfinformation	Informationen zur Prüfung des elektronischen Siegels bzw. der elektronischen Signatur finden Sie unter: https://www.signaturpruefung.gv.at Informationen zur Prüfung des Ausdrucks finden Sie unter: https://www.bka.gv.at/verifizierung	