

## ÖKOBÜRO NEWSFLASH UMWELTRECHT Juli 2012

**Volltext:** [http://www.oekobuero.at/images/doku/newsflash\\_juli2012.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/newsflash_juli2012.pdf)

**Website:** <http://www.oekobuero.at/rechtsservice/newsflash-umweltrecht/juli12/>

### Inhaltsverzeichnis

1. EuGH fordert NGO Klagerecht zur Verordnungsprüfung.....	2
2. Das Urteil des VwGH zur MVA Heiligenkreuz (2010 /07/0129) – auch Österreichs Nachbarn dürfen sich beteiligen!.....	4
3. Umwelthaftung: Studie zu möglichen Änderungen der EU-Richtlinie.....	6
4. English Summary.....	7

## 1. EuGH fordert NGO Klagerecht zur Verordnungsprüfung

*Zwei aktuellen Entscheidung des europäischen Gerichts zufolge kommt Umweltorganisationen das Recht zu, Durchführungsverordnungen der Europäischen Kommission vor dem EuGH auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen. Dasselbe gilt für Beschlüsse der Europäischen Kommission, mit denen mitgliedstaatliche Ausnahmeregelungen von EU Umweltschutzvorschriften genehmigt werden. Durch diese Entscheidungen wird eine Lücke im europäischen Rechtssystem zugunsten des Umweltschutzes geschlossen.*

### Hintergrund

Neben Österreich und den anderen Mitgliedstaaten ist auch die **EU selbst Vertragspartei** des Übereinkommens über Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten (Aarhus Konvention). Dies hat zur Folge, dass auch **gegen Handlungen von EU Organen**, wie z.B. der Europäischen Kommission (EK) oder der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA), ein **Überprüfungsverfahren offen stehen muss**.

Um den Vorgaben der Aarhus Konvention auf europäischer Ebene zu entsprechen, wurde im Jahr 2006 die EU-Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen der Aarhus Konvention auf Organe und Einrichtungen der EU erlassen (im folgenden kurz AV). Neben Bestimmungen über die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung und dem Zugang zu umweltbezogenen Informationen wurde **durch die AV** auch ein **Überprüfungsverfahren** eingerichtet (Artikel 10). Mit diesem Überprüfungsverfahren können „**Verwaltungsakte**“ **der EU Organe angefochten** werden. Nach Artikel 2 der AV ist ein Verwaltungsakt *„jede Maßnahme des Umweltrechts zur Regelung eines Einzelfalls, die von einem Organ oder einer Einrichtung der Gemeinschaft getroffen wird, rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat“*.

Ein Überprüfungsverfahren kann allerdings **nur von Umweltorganisationen eingeleitet** werden (Artikel 11), das sind nicht gewinn-orientierte Organisationen, die den Umweltschutz als Ziel haben und dieses Ziel seit mindestens 2 Jahren aktiv verfolgen. Derartige Umweltorganisationen können also nach der AV beantragen, dass eine Entscheidung eines EU Organs nochmals auf seine Rechtmäßigkeit überprüft wird. Die **Überprüfung** erfolgt jedoch **durch das entscheidende Organ selbst**. Ist diese zweite Entscheidung noch immer nicht zufriedenstellend, so kann schließlich noch der **EuGH angerufen** werden: Im Rahmen einer Nichtigkeitsklage können **Adressaten einer Entscheidung**, wie eben auch der zu erlassenden Überprüfungsentscheidung, diese **vom EuGH auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen lassen**. Der Europäische Gerichtshof (iWSt) ist in mehrere Gerichtsteile gegliedert, über Nichtigkeitsklagen von Umweltorganisationen gegen Überprüfungsanträge entscheidet grundsätzlich das Europäische Gericht (kurz: EuG; englisch: general court). **Gegen Urteile des EuG** kann ein **Rechtsmittel zum Europäischen Gerichtshof** (ieS) erhoben werden.

Während die Einführung einer Überprüfungsmöglichkeit grundsätzlich ein „mehr“ an Rechtsschutz bedeutet, gab es Uneinigkeiten über die Bedeutung des Begriffs „Verwaltungsakt“ im Sinne der AV, also über die Frage, welche Handlungen denn nun eigentlich angefochten werden können. Diese Frage wurde vor kurzem in zwei Urteilen des EuG – tendenziell rechtsschutzfreundlich – beantwortet:

### Die Entscheidungen des Europäischen Gerichts

#### Der erste Fall

Im Verfahren T-338/08 **beantragten zwei Umweltorganisationen die Überprüfung einer EU-Verordnung**, mit der Pestizidrückstandshöchstgehalte festgelegt wurden. Diese EU-Verordnung wurde auf Basis einer anderen EU-Verordnung ausschließlich von der EK erlas-

sen, was unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt ist. Die **EK** (Europäische Kommission) **wies den Überprüfungsantrag** aber mit der Begründung **zurück**, dass es sich bei der Verordnung ja **nicht** um eine **Maßnahme zur Regelung eines Einzelfalles**, sondern eine generell wirkende Maßnahme handle (nämlich um eine Verordnung, und nicht um einen Beschluss). Gegen die abweisende Entscheidung der EK erhoben die Umweltorganisationen **Klage zum EuG**. Das EuG kam in seinem Urteil vom 14.06.2012 zu dem Ergebnis, dass die Aarhus Konvention verlange, dass **auch generelle Maßnahmen**, wie die von den Umweltorganisationen bemängelte EU-Verordnung, **einem Überprüfungsverfahren zugänglich** sein müssen. Die EK muss somit über den Überprüfungsantrag entscheiden.

#### Der zweite Fall

Am selben Tag hatte das EuG im Verfahren T-396/09 über einen ähnlichen Fall zu entscheiden. In diesem Verfahren ging es um einen **Überprüfungsantrag** nach der AV, den eine Umweltorganisation gegen eine Entscheidung der EK aus dem Jahr 2009 gestellt hatte. Mit dieser Entscheidung hatte die EK festgestellt, dass gegen die Inanspruchnahme einer Ausnahmebestimmung in der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa durch die Niederlande keine Einwände erhoben werden. Diese Entscheidung bewirkt(e), dass in den Niederlanden bis zum Jahr 2014 weniger strenge Grenzwerte für Luftschadstoffe und Feinstaub zur Anwendung kommen dürfen.

Der **Antrag auf Überprüfung** dieser Entscheidung wurde **abgewiesen**. Wiederum begründete die EK die Abweisung des Antrags damit, dass es sich **nicht** um eine **Maßnahme zur Regelung eines Einzelfalles** handle: Denn die Entscheidung ist zwar an die Niederlande adressiert, wirke aber dennoch generell, da sie Wirkungen gegenüber einem unbestimmten Adressatenkreis (in den Niederlanden ansässige Personen und Unternehmen) habe. Außerdem teile die Entscheidung den generellen Charakter der Richtlinie, die ja ebenfalls nicht der Regelung eines Einzelfalles, sondern dem Setzen allgemeingültiger Standards diene. Daher sei eine Überprüfung nach der AV nicht möglich. Das Gericht kam aber **auch hier** zu dem Ergebnis, dass auch derartige **generell wirkende Akte** nach der Aarhus Konvention einer **Überprüfung zugänglich sein müssen**. Die EK hat ihre Entscheidung aus dem Jahr 2009 daher nun auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen.

#### Ergebnis 1: Überprüfung von EU-Verordnungen durch Umweltorganisationen

Mit der Entscheidung des Gerichts im Verfahren T-338/08 wurde – zumindest bis auf weiteres – eine große Lücke im europäischen Rechtsschutzsystem geschlossen. **Umweltorganisationen können nun gegen bestimmte EU-Verordnungen** vorgehen, in dem sie die EU-Verordnungen zunächst nach der AV überprüfen lassen und sich anschließend gegen die Überprüfungsentscheidung an das EuG wenden.

Anfechtbar sind allerdings nur EU-Verordnungen, die nicht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden, also v.a. sogenannte **Durchführungsverordnungen**. Das sind Verordnungen, die von der EK in einem genau festgelegten, eng abgegrenzten Bereich erlassen werden dürfen, um allgemeinere Bestimmungen in EU-Rechtsakten zu spezifizieren und an die technischen Gegebenheiten anzupassen. Die **Festsetzung von Grenzwerten** für Schadstoffe erfolgt häufig durch derartige Durchführungsverordnungen, diese sind also **praktisch höchst relevant**.

Ergebnis 2: Kontrolle der Kommission - indirekte Kontrolle des Handelns der Mitgliedstaaten  
Indirekt wurde auch mit dem Urteil im Verfahren T-396/09 eine bisher **bestehende Rechtsschutzlücke geschlossen**, auch wenn abzuwarten bleibt, wie der europäische Gesetzgeber und die EK auf diese Entscheidung reagieren: Die meisten umweltbezogenen EU-Rechtsakte sehen vor, dass die Mitgliedstaaten gewisse Ausnahmen von den festgesetzten Umweltstandards in Anspruch nehmen können. Dies haben sie der EK mitzuteilen, die dann darüber entscheidet, ob die Inanspruchnahme der Ausnahme durch einen Mitgliedstaat rechtmäßig ist. Die EK wird bei dieser Entscheidung aber natürlich auch von politischen und wirtschaftlichen Erwägungen geleitet, und wird daher ihrer Rolle als Hüterin des EU-

Umweltrechts möglicherweise nicht immer in vollem Ausmaß gerecht. Wenn aber eine **Ausnahme zu Unrecht in Anspruch genommen** wird, liegt eine Verletzung des EU-Rechts durch den jeweiligen Mitgliedstaat vor. Eine derartige Verletzung von EU-Recht kann in einem **Vertragsverletzungsverfahren** vor dem EuGH gerügt werden (Art 258 AEUV). **Einzelpersonen und Umweltorganisationen** haben aber **kein Recht** darauf, ein derartiges Verfahren vor dem EuGH einzuleiten; das Recht auf Verfahrenseinleitung kommt nur der EK zu (oder einem anderen Mitgliedstaat). Seit der **Entscheidung** des EuG kann aber **bereits die Entscheidung der EK** über die Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme der Ausnahmebestimmung **überprüft** werden; gegen die Überprüfungsentscheidung steht somit wieder der Weg zum EuG offen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Kontrollmöglichkeit tatsächlich zu einer vermehrten Einhaltung des EU-Umweltrechts durch die Mitgliedstaaten führt.

#### Konsequenzen für innerstaatliche Verordnungen?

Auch für den Rechtsschutz im innerstaatlichen Bereich ergeben sich aus den Entscheidungen des EuG möglicherweise Konsequenzen: So hielt das EuG eindeutig fest, dass Artikel 9 der Aarhus Konvention auch die **Möglichkeit der Überprüfung von Rechtsakten mit genereller Wirkung** verlangt. Gesetze sind davon zwar nicht erfasst, da diese von den Rechtsschutzgarantien der Aarhus Konvention ausgenommen sind; allerdings sind – für das Umweltrecht praktisch bedeutsame – **Verordnungen typische Verwaltungsakte mit genereller Wirkung**. Verordnungen sind von **Einzelpersonen** aber grundsätzlich nur unter **engen Voraussetzungen** mittels Individualantrag nach Artikel 139 B-VG vor dem Verfassungsgerichtshof bekämpfbar. **Umweltorganisationen haben keine Möglichkeit**, Verordnungen auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen. Auch wenn Artikel 9 Aarhus Konvention bezüglich der Ausgestaltung des Überprüfungsverfahrens und der Antragslegitimation weiten Spielraum lässt, ist im Licht der Entscheidungen des EuG **fraglich**, ob der **beschränkte Rechtsschutz bei Verordnungen in Einklang mit der Aarhus Konvention** steht. Diese **Rechtsschutzlücke** sollte vom österreichischen Gesetzgeber **ehestmöglich geschlossen** werden.

#### Links

Entscheidungen des EuGH:

[EuG T-338/08](#), [EuG T-396/09](#)

Aarhus Verordnung (EG) 1367/2006:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:264:0013:0019:DE:PDF>

Aarhus-Konvention: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

Siehe dazu auch NEWSFLASH 1/2012, S. 5:

[http://www.oekobuero.at/images/doku/newsflash\\_juni2012.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/newsflash_juni2012.pdf)

## **2. Das Urteil des VwGH zur MVA Heiligenkreuz (2010 /07/0129) – auch Österreichs Nachbarn dürfen sich beteiligen!**

*Der VwGH hat mit seinem Erkenntnis vom 26.04.2012 UVP-Bescheide der Burgenländischen Landesregierung bzw. des Umweltsenats zur Abfallbeseitigungsanlage Heiligenkreuz aufgehoben. Er ließ die im erstinstanzlichen Bewilligungsverfahren durch die Burgenländische Landesregierung als unzulässig zurückgewiesenen bzw. im zweitinstanzlichen Verfahren vor dem Umweltsenat nicht ausreichend gewürdigten Einwendungen zweier ungarischer Gebietskörperschaften gelten und legte Standards für die Unterscheidung einer Abweisung bzw. einer Zurückweisung fest. Somit muss das Verfahren neu aufgerollt werden und es liegt ein weiteres Erkenntnis vor, das die Öffentlichkeitsbeteiligung in Österreichischen Umweltverfahren konkretisiert.*

## Verfahrensgang

Im burgenländischen Heiligenkreuz war die Errichtung und der Betrieb einer **Anlage zur thermischen Verwertung nicht gefährlicher Abfälle** im dortigen Wirtschaftspark geplant. Die Projektwerberin reichte ordnungsgemäß das Projekt zur UVP ein, doch das weitere Verfahren entsprach nicht den rechtlichen Vorgaben eines ausgewogenen Bewilligungsverfahrens.

Die **erstinstanzliche Behörde** (Burgenländische LReg) **bewilligte** das Projekt und wies ua. **Einwendungen** einer ungarischen Stadtverwaltung bzw. einer ungarischen Komitatsverwaltung **als unzulässig zurück**. Die von den ungarischen Gebietskörperschaften vorgebrachten Einwendungen (Schutz von Kindern einer nahegelegenen Schule, eines Kindergartens und eines Betreuungszentrums bzw. Schutz der Benutzer eines Rehabilitationszentrums) wurden von der entscheidenden Behörde zurückgewiesen. Unter Berufung auf § 19 Abs. 1 UVP-G wurde von der Burgenländischen Landesregierung argumentiert, dass **ausländische Parteien** nach den anzuwendenden Verwaltungsvorschriften **nicht ausdrücklich erwähnt** seien und auch nach Prüfung der anzuwendenden Materiengesetze gem. § 19 Abs 1 Z 2 UVP-G sei eine **Einbindung ausländischer Rechtsinhaber nicht in Betracht zu ziehen**.

Daraufhin erhoben die ungarischen Gebietskörperschaften Berufung an den **Umweltsenat** als zweitinstanzliche UVP-Behörde und begehrten die Zuerkennung der Parteistellung. Der Umweltsenat stellte daraufhin in seiner Entscheidung vom 11.06.2010 fest, dass den beiden **Gebietskörperschaften sehr wohl Parteistellung** zur Geltendmachung subjektiv öffentlicher Rechte im Sinne des § 19 Abs 1 Z 1 UVP-G (Nachbarrechte) zustehe. Allerdings stellte er weiters fest, dass die Erstbehörde zwar **ausdrücklich eine Zurückweisung der Einwendungen** ausgesprochen, sich aber in weiterer Folge in der Sache **mit diesen auseinandergesetzt** habe. Er argumentierte *„die Zurückweisung sei daher als bloßes Vorgreifen im Ausdruck und daher als Abweisung zu werten, wenn sich die Behörde inhaltlich mit dem Vorbringen der Partei auseinandergesetzt habe, da hier eine Sachentscheidung nicht verweigert worden sei. Der angefochtene Bescheid sei daher so zu verstehen, dass hinsichtlich dieser Berufungswerberinnen, soweit sie subjektiv öffentliche Rechte geltend machen, eine **Entscheidung in der Sache erfolgt** sei, und **nur jenes Vorbringen zurückgewiesen** wurde, welches darüber hinausgehend auf **objektiv rechtliche Umweltschutzbestimmungen** Bezug nimmt.“*

Gegen diesen Bescheid richteten beide ungarischen Gebietskörperschaften Beschwerde an den VwGH wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes und Rechtswidrigkeit infolge von Verletzung von Verfahrensvorschriften. Der **VwGH** stellte daraufhin in seinem gegenständlichen Erkenntnis fest, dass im Spruch des erstinstanzlichen Bescheides die **Einwendungen** der ungarischen Beschwerdeführerinnen **ausdrücklich zurückgewiesen** wurden. Auch die **Differenzierung** zwischen Zurückweisung und Abweisung und die eindeutige Zuordnung aller Einwendungen der Beschwerdeführerinnen im Spruch des erstinstanzlichen Bescheides **lassen** die vom Umweltsenat ins Auge gefasste Möglichkeit einer „**Umdeutung**“ **nicht zu**. Weiters stellt er fest, dass die **undifferenzierte Auseinandersetzung** mit Einwendungen der Beschwerdeführerinnen im erstinstanzlichen Bescheid ebenfalls gegen die Argumentation des Umweltsenats spricht und im Gegenteil die **Unklarheit** darüber, ob die Erstbehörde die Zulässigkeit der Vorbringen der Beschwerdeführerinnen **verstärkt**.

## Schlussfolgerungen

Durch das gegenständliche Urteil des VwGH wird festgestellt, dass einerseits **Gebietskörperschaften benachbarter Länder als Nachbarn** im Sinne von § 19 Abs. 1 Z 1 Parteistellung in UVP-Verfahren zugestanden werden muss und andererseits eine **eindeutige Absprechung** über Einwendung von BeschwerdeführerInnen im Spruch und eine damit korrelierende Begründung vonnöten ist.

Weiters darf **BeschwerdeführerInnen nicht zugemutet** werden, dass sie das **Risiko einer Berufung** mit sämtlichen damit einhergehenden Maßnahmen (Erstellung von kostenspielligen Sachverständigengutachten, Zeitaufwendungen im Rahmen des Verfahrens, etc.) **auf sich nehmen**, wenn der Bescheid im Spruch eine Zurückweisung enthält, aber aus der Begründung nicht eindeutig zu entnehmen ist, dass es sich dabei nur um ein Vergreifen im Ausdrück handelt.

Dieses Urteil passt nahtlos in die nicht erst seit dem Urteil des ACCC schwelende Diskussion bzgl. Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren in Österreich und wird seinen Beitrag leisten, in Zukunft eine ausgewogene Beteiligung der Zivilgesellschaft zu gewährleisten.

## Links

Entscheidung des Umweltsenats (US 1A/2009/6-142):

[http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Umse/UMSET\\_20100611\\_US\\_1A\\_2009\\_6\\_142\\_00/UMSET\\_20100611\\_US\\_1A\\_2009\\_6\\_142\\_00.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Umse/UMSET_20100611_US_1A_2009_6_142_00/UMSET_20100611_US_1A_2009_6_142_00.pdf)

Urteil des VwGH (2010 /07/0129):

[http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vwgh/JWT\\_2010070129\\_20120426X00/JWT\\_2010070129\\_20120426X00.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vwgh/JWT_2010070129_20120426X00/JWT_2010070129_20120426X00.pdf)

Infotext zu UVP:

[http://doku.cac.at/infotext\\_uvp-g.pdf](http://doku.cac.at/infotext_uvp-g.pdf)

Siehe dazu auch NEWSFLASH 1/2012, S. 12:

[http://www.oekobuero.at/images/doku/newsflash\\_juni2012.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/newsflash_juni2012.pdf)

## 3. Umwelthaftung: Studie zu möglichen Änderungen der EU-Richtlinie

*Wie auch schon in der letzten Ausgabe des Newsflash möchten wir an dieser Stelle eine ausgewählte Publikation von Justice & Environment (<http://www.justiceandenvironment.org/>) vorstellen.*

*Diesmal soll Ihnen eine Studie zum Thema Umwelthaftung nähergebracht werden.*

Das Thema **Umwelthaftung beschäftigt Umweltschutzorganisationen** bereits seit längerem, aber die einzig rechtlich verbindlichen Bestimmungen auf europäischer Ebene – die Umwelthaftungsrichtlinie (2004/35/EC) – stellt erfahrungsgemäß nicht das Instrument dar, um einen effektiven Haftungsrahmen zu gewährleisten, da es in der Praxis keine Fälle gibt.

In einer Studie hat J&E daher die Bestimmungen der **Umwelthaftungsrichtlinie**, den Bestimmungen der **Luganokonvention** (eine nie in Kraft getretene Konvention zum selben Thema) und dem **Entwurf der UNEP** bzgl. umwelthaftungsrechtlicher Bestimmungen gegenübergestellt. Im Rahmen der auch der EC übermittelten Studie werden **Schwachstellen der Umwelthaftungsrichtlinie aufgezeigt**, deren Behebung in weiterer Folge in die **Revisi-on der Richtlinie 2014 einfließen** soll.

## Links

Vergleichende Studie der umwelthaftungsrechtlichen Bestimmungen:

<http://www.justiceandenvironment.org/files/file/2011%20ELD%20comparison%20analysis.pdf>

Tätigkeiten von J&E zum Umwelthaftungsrecht:

<http://www.justiceandenvironment.org/topics/environmental-liability>

Weitere J&E Publikationen:

<http://www.justiceandenvironment.org/publications>

## 4. English Summary

### **Advanced remedy according to new ECJ rulings**

In two of its latest rulings the ECJ determined that according to the Aarhus Convention also general measures of the EU such as certain regulations or directives have to be possible subjects of remedy proceedings. Thereupon environmental organisations are now able to legally check certain measures of the EU against the Aarhus Convention and are furthermore able to file these cases to the ECJ.

### **Highest administrative court: legal standing for Hungarian administrative bodies in Austria**

In a recent ruling the Austrian highest administrative court pointed out that legal standing in Austrian EIA procedures has to be granted to Hungarian administrative bodies if their “neighbour rights” are affected. Furthermore the ruling sets standards for the distinction between rejections or dismissals of objections in the judgement and the reasons of a notification.

### **J&E’s study on the Environmental Liability Directive**

J&E carried out a comparative analysis of provisions of the Environmental Liability Directive, the Lugano Convention and the draft of respective provisions of the UNEP from 2009. The study shows weak points of the current version of the Directive especially in terms of its scope and was sent to the EC to be part of the revision process of the Directive in 2014.