

UMSETZUNG DER AARHUS KONVENTION AUF LANDESEBENE

Stand Juli 2019

ÖKOBÜRO begrüßt die auf Initiative, das Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten (Aarhus Konvention) nun auch auf Landesebene umzusetzen. Von einigen Landesregierungen wurden diesbezüglich bereits Entwürfe für Gesetzesänderungen veröffentlicht, in Niederösterreich ist eine Novelle des NÖ Naturschutzgesetzes 2000 und des NÖ Jagdgesetzes 1974 bereits in Kraft getreten.

Die bisher vorgeschlagenen Änderungen stellen erste Schritte in Richtung einer gänzlichen Umsetzung der Aarhus Konvention dar. Um eine ausreichende Einbindung der Öffentlichkeit samt Zugang zu Gerichten sicherzustellen, sind jedoch noch weitergehende Rechtsänderungen erforderlich. Österreich wurde bereits wiederholt wegen seiner Nichtumsetzung völkerrechtlicher Pflichten gemahnt.

Anhand der veröffentlichten Rechtsänderungs-Maßnahmen zeigt sich, dass insbesondere hinsichtlich folgender Punkte noch Handlungsbedarf besteht:

1. Umsetzung der Aarhus Konvention hinsichtlich aller völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen Österreichs

Vertragspartei der Aarhus Konvention ist nicht nur die Europäische Union, sondern auch Österreich selbst. Demnach trifft Österreich und die Bundesländer dem Grundsatz „pacta sunt servanda“ folgend auch unabhängig von unionsrechtlichen Vertragsverletzungsverfahren und unionsrechtlichen Prinzipien die Pflicht, die Konvention in nationales Recht umzusetzen. Es ist daher nicht ausreichend, lediglich in unionsrechtlich determinierten Bereichen des Umweltrechts Zugang zu Verwaltungsverfahren und Gerichten zu gewähren.

Wir verweisen hier auf die Umsetzung in Deutschland und die Vorgaben der letzten Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus Konvention an Österreich im Herbst 2017¹ sowie auf die diesbezügliche Feststellung des Umsetzungsausschusses zur Aarhus Konvention (Aarhus Convention Compliance Committee – ACCC) im Februar 2019². Keinesfalls ausreichend ist eine Umsetzung ausschließlich in den Naturschutzgesetzen bzw der Zugang zu Gerichten nur bezüglich aufgrund der Vogelschutz-³ und FFH-Richtlinie⁴ besonders geschützter Arten und Gebiete.

ÖKOBÜRO fordert daher, den Rechtsschutz von Umweltorganisationen auf sämtliche umweltrechtlich relevante Bereiche auszudehnen.

¹ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/Compliance_by_Austria_VI-8b.pdf (02.05.2019).

² http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/VI.8b_Austria/Correspondence_with_the_Party_concerned/First_progress_review_on_VI.8b_Austria_adopted_22.02.2019.pdf (02.05.2019), Rz 30.

³ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

⁴ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

2. Anfechtbarkeit landesrechtlicher Pläne und Programme

Im Bereich des Naturschutzes, der Jagd und auch der Fischerei werden regelmäßig Pläne, Programme und andere Verordnungen erlassen. Die vorliegenden Gesetzesentwürfe sehen allesamt keinen Zugang zu Gerichten zur Überprüfung dieser Pläne und Programme, bzw zur Mitwirkung bei der Erstellung vor. Für sie wäre jedoch gemäß Art 7 iVm Art 6 Abs 3, 4 und 6 Aarhus Konvention und auch der aktuellen Judikatur⁵ Beteiligung und Rechtsschutz gegen diese Pläne und Programme zu gewähren. Auch ein Antragsrecht zur Erstellung oder Adaption von Plänen und Programmen wie im IG-L fehlt vollkommen, ein solches Recht ergibt sich jedoch bereits aus der Judikatur⁶ und dem Völkerrecht⁷.

Wie der EuGH und auch der österreichische Verwaltungsgerichtshof in der Sache „ÖKOBÜRO Salzburg Luft“ festgehalten haben, betrifft der Zugang zu Gerichten nicht nur Verfahren, die durch Bescheid entschieden werden, sondern auch Verordnungen. Die veröffentlichten Entwürfe sehen keine Möglichkeit für anerkannte Umweltorganisationen vor, gegen Verordnungen Rechtsmittel zu erheben. Dies stellt nach wie vor eine unzulässige Lücke im Rechtsschutz dar, der notfalls per Analogieschluss zu begegnen wäre. Durch die Nicht-Aufnahme in die Novelle verpasst der Gesetzgeber es hier, klare Rahmenbedingungen und Rechtssicherheit zu schaffen.

ÖKOBÜRO fordert daher die Möglichkeit, diese Rechtsakte durch Gewährung von Rechtsschutz überprüfen zu lassen.

3. Umfassende Parteistellung für Umweltschutzorganisationen in Naturverträglichkeitsprüfungsverfahren

Den bisher präsentierten Gesetzesänderungen ist weitgehend zu entnehmen, dass Umweltschutzorganisationen anstelle der vollen Beteiligung in Naturverträglichkeits-Prüfungsverfahren bloß die Stellung als Verfahrensbeteiligte zukommen soll. Beteiligten kommen im Verfahren nur eingeschränkte Rechte zu, insbesondere sind sie nicht berechtigt, Einwendungen zu erheben, Anträge zu stellen oder etwa Sachverständige abzulehnen. Ihnen kommt nach der österreichischen Rechtsordnung auch kein Recht zu, ein Rechtsmittel zu erheben, erst durch die Sonderkonstruktion des nachträglichen Beschwerderechts, die die Einteilung des AVG durchbricht, ist ein solches möglich. Zwar dürfen die Beteiligten „an der Feststellung des Sachverhaltes“ mitwirken, dabei handelt es sich jedoch nicht um echte effektive Beteiligung iSd Aarhus Konvention. Es ist fraglich, ob die Lösung mit den Anforderungen an ein „gerechtes Verfahren“ übereinstimmt. Auch darf nach dem Äquivalenzprinzip⁸ der Schutz unionsrechtlich gewährter Rechte nicht schlechter gestellt sein als der Schutz nationaler Rechte.

Der EuGH und nachfolgend der VwGH haben bereits klargestellt, dass die effektive Beteiligung nach Art 6 Abs 1 lit b der Aarhus Konvention in Österreich durch die Parteistellung nach § 8 AVG erreicht wird. Eine bloße Beteiligtenstellung ist dafür nicht ausreichend. Die Bezeichnung von Umweltorganisationen als „Formalparteien“ ist aus Sicht von ÖKOBÜRO nicht mehr korrekt. Zwar ging die Lehre⁹ ursprünglich von einer solchen „privilegierten Formalparteistellung“ aus, diese Ansicht ist jedoch anlässlich der Judikatur des EuGH¹⁰, des VwGH¹¹ und durch Interpretation der Aarhus Konvention, hier va Art 2 Abs 5, nicht mehr zutreffend.

Ebenso ist kritisch zu sehen, dass oftmals trotz der Stellung anerkannter Umweltschutzorganisationen eine Form der Präklusion für nachfolgende Rechtsmittel festgeschrieben wird. Diese Form der Präklusion widerspricht der

⁵ Etwa: VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074; EuGH 20.12.2017 C-664/15 *Protect*.

⁶ VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074.

⁷ ACCC/C/2004/6 (Kasachstan), Abs 26, 29b, 35.

⁸ Vgl EuGH 13.3.2007 C-432/06 *Unibet*; EuGH 1.12.1998 C-326/96 *Levez*; EuGH 16.4.2015 C 570/13 *Emrek/Sabranovicowi*.

⁹ N. Raschauer, UVP-G³ (2013) § 19 Rz 49.

¹⁰ EuGH 25.7.2008, C-237/07.

¹¹ VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074-6.

Rechtsprechung des EuGH, der die Präklusionsregeln des AVG bei Verfahren nach Art 6 Aarhus Konvention, dort: UVP-Verfahren, als nicht rechtmäßig beurteilt hat.¹²

Die meisten Entwürfe sehen bedauerlicher Weise auch kein Recht zur Einleitung eines Feststellungsverfahrens vor, also zur Frage, ob eine Naturverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. So können Umweltschutzorganisationen sich in den sogenannten Screening-Verfahren zwar beteiligen, aber dieses nicht einleiten. Es ist dennoch davon auszugehen, dass Umweltschutzorganisationen das Recht zukommt, die fehlende Durchführung eines solchen Verfahrens geltend zu machen, wie der VwGH bereits bezüglich der Umweltverträglichkeitsprüfung festgestellt hat.¹³ Im Sinne der Rechtssicherheit und Verfahrenseffizienz wäre daher die Aufnahme eines Antragsrechts von Umweltorganisationen sinnvoll.

ÖKOBÜRO fordert daher die volle Parteistellung nach § 8 AVG für anerkannte Umweltorganisationen in Fällen der Naturverträglichkeitsprüfungen und im Screening-Verfahren, sowie das ausdrückliche Antragsrecht auf Durchführung eines Feststellungsverfahrens.

4. Unbeschränkter Rechtsschutz von Umweltschutzorganisationen in artenschutzrechtlichen Verfahren

Die Berechtigung, gegen Bescheide über Eingriffe in geschützte Arten Beschwerde an das LVwG zu erheben ist in vielen Entwürfen auf Fälle beschränkt, in denen unionsrechtlich geschützte Arten betroffen sind. Die Verpflichtung Österreichs aus der Aarhus Konvention erlaubt jedoch eine solche Einschränkung nicht. Sie stellt einen bewussten Verstoß gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen dar.

Anerkannte Umweltschutzorganisationen sollen ein nachträgliches Überprüfungsrecht über Bescheide im Bereich des Tierarten- und Vogelschutzes erhalten. Diese Regelung stellt eine Umsetzung des Rechtsschutzes im Sinne des Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention dar. Anders als bei Naturverträglichkeitsprüfungen, die gem Art 6 Abs 1 lit b iVm Art 9 Abs 2 der Aarhus Konvention Beteiligung und davon gesondert Rechtsschutz bedürfen, ist im Bereich des Art 9 Abs 3 nur Rechtsschutz notwendig. Dem Verwaltungsverfahren kommt eine friedensstiftende Wirkung zu, Lösungen können dort effizienter eingebracht werden und sind weniger konfliktorientiert als im nachträglichen Beschwerdeverfahren. Es erscheint daher aus praktischer Sicht sinnvoller, die betroffene Öffentlichkeit bereits unmittelbar als Partei im Erstverfahren einzubeziehen.

Darüber hinaus ist fraglich, ob ein bloß nachträgliches Überprüfungsrecht verfassungs- und unionsrechtskonform ist, da in Österreich das Recht auf Erhebung von Beschwerden nur Parteien zukommt. Eine Sonderregelung für Umweltorganisationen, die sie der Parteistellung im Erstverfahren beraubt und anders als allen anderen Parteien nur die Nachprüfung gestattet, ist daher nicht vereinbar mit dem verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot, sowie dem unionsrechtlichen Äquivalenzprinzip. Dieses Äquivalenzprinzip besagt, dass unionsrechtlicher Rechtsschutz nicht schwächer ausgestaltet sein darf als nationalrechtlich begründeter Rechtsschutz.¹⁴

ÖKOBÜRO begrüßt die Einräumung von Rechtsschutz für die betroffene Öffentlichkeit, regt jedoch die Einräumung von voller Parteistellung in diesen Bereichen an. Darüber hinaus weist ÖKOBÜRO darauf hin, dass die Pflicht zur Einräumung von Rechtsschutz über das Unionsrecht hinausgeht und nicht dahingehend beschränkt werden darf.

¹² EuGH 15.10.2015 C-137/14.

¹³ Etwa: VwGH 27.7.2016 Ro 2014/06/0008.

¹⁴ EuGH 15.09.1998 C-231/96 (Edis) ua.

5. Aufschiebende Wirkung für Beschwerden von Umweltschutzorganisationen

Gemäß § 13 VwGVG kommt rechtzeitig eingebrachten und zulässigen Beschwerden aufschiebende Wirkung zu. Von dieser allgemeinen Regelung kann nach Art 11 Abs 2 B-VG nur dann abgewichen werden, wenn dies zur Regelung des Gegenstandes unbedingt erforderlich ist. In ständiger Rechtsprechung hat der VfGH den generellen Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln als dem Rechtsstaatsprinzip widersprechend erkannt.¹⁵ Dieser Judikatur zufolge hat der Gesetzgeber unter diesen Gegebenheiten einen Ausgleich zu schaffen, wobei aber dem Grundsatz der faktischen Effizienz eines Rechtsbehelfes der Vorrang zukommt und dessen Einschränkung nur aus „sachlich gebotenen, triftigen Gründen zulässig ist“. Die Beschränkung ist daher verfassungswidrig.

Neben Art 13 EMRK, Art 19 Abs 1 EUV und Art 47 Abs 1 GRC, die ein Recht auf eine wirksame Beschwerde gewähren, legt auch Art 9 Abs 4 Aarhus Konvention fest, dass in den betroffenen Verfahren ein angemessener und effektiver Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufiger Rechtsschutz sichergestellt werden muss. Insbesondere ergibt sich aus der Judikatur des EuGH zum Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz, dass die Gerichte bei Zweifeln an der Vereinbarkeit nationaler Vorschriften mit Unionsrecht verpflichtet sind, vorläufigen Rechtsschutz zur Sicherung der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewähren.¹⁶

ÖKOBÜRO fordert daher die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden gegen in Umweltverfahren erlassene Bescheide.

6. Ausreichende Rückwirkung der Umsetzungsbestimmungen

In den Entwürfen wird weitgehend eine Rückwirkungsfrist festgelegt, die die Anfechtung jener Bescheide gestattet, die ab Inkrafttreten der Novelle jünger sind als ein Jahr. Diese Rückwirkung ist angesichts der Judikatur des EuGH, etwa C-348/15 *Stadt Wiener Neustadt* und C-137/14 *Kommission gegen Deutschland*, deutlich zu kurz bemessen. Eine Frist von unter 3 Jahren ist nach Ansicht des EuGH nicht zulässig. Der EuGH hat in seinem diesem Gesetz zugrunde liegenden Urteils C-664/15 (*Protect*) bewusst keine Rückwirkungsfrist für dieses Erkenntnis angemerkt. Er hat dazu auch bereits angemerkt, dass sich Staaten durch Nicht-Umsetzung von Unionsrecht keinen Vorteil verschaffen dürfen. Mit anderen Worten: Durch die lange Dauer bis zur gesetzlichen Implementierung hat sich Österreich gegenüber anderen Mitgliedsstaaten unrechtmäßig einen Vorteil verschafft.

Österreich trifft die Pflicht zur Umsetzung der Aarhus Konvention, wie die Europäische Union, seit Inkrafttreten der Konvention am 30.10.2001, spätestens jedoch seit der Ratifikation durch die Europäische Union und Österreich im Frühjahr 2005. Die Regelung der Rückwirkung von nur einem Jahr würde die „Umsetzungsfrist“ Österreichs zu Unrecht um mehr als eine Dekade verlängern.

Der Verwaltungsgerichtshof hat bereits festgestellt, dass eine Rückwirkung bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der EU-Grundrechte Charta im Jahr 2009 unionsrechtlich geboten ist. Die unrechtmäßige Einschränkung dieser durch höchstgerichtliche Judikatur gefestigten Rechtslage stellt daher einen Verstoß gegen Unionsrecht dar und ist geeignet, durch Anfechtungen in Einzelverfahren zu Verzögerungen und Rechtsunsicherheit für Projektwerbende und betroffene Öffentlichkeit zu führen.

ÖKOBÜRO fordert daher eine Übergangsfrist, die zumindest den aufgrund der aktuellen Judikatur gebotenen Zeitraum ab 2009 umfasst.

¹⁵ VfGH 01.03.2002, G319/01 mwN.

¹⁶ Vgl. EuGH-Judikatur zu *Factortame* (C-213/89; Rz 21), *Unibet* (C-432/05; Rz 67), *Kofisa Italia*, *Siples* und *Križan* (C416/10; Rz 108f).

7. Langfristig praktikablere rechtliche Lösung zur Umsetzung der Aarhus Konvention

Die vorliegenden Vorschläge auf Landesebene stellen einen ersten Schritt zur begrüßenswerten Schließung der Umsetzungslücken der Aarhus Konvention in Österreich dar. Allerdings ist die – noch dazu voneinander abweichende – Umsetzung in den einzelnen Rechtsmaterien ein wenig praktikabler Zustand. Mittelfristig sollte daher ein eigenes Gesetz, das Beteiligung und Rechtsschutz für Umweltschutzorganisationen einheitlich regelt, diese dezentrale Umsetzung ablösen. Deutschland hat sich zuletzt mit seinem Umweltrechtsbehelfgesetz für diese Form der Umsetzung der Aarhus Konvention entschieden. Die Vorteile eines solchen Gesetzes sind dabei evident: Mehr Transparenz und damit weniger Raum für Missverständnisse, die Gründe zur Anfechtung von Bescheiden liefern sowie die Förderung einer gemeinsamen Judikaturlinie zu Beteiligung und Rechtsschutz.

In diesem Zusammenhang ist auf das Policy Paper „Umsetzung Aarhus Konvention“¹⁷ sowie das ausführlichere Positionspapier „Rechtsschutz im Umweltrecht“¹⁸ von ÖKOBÜRO zu verweisen.

¹⁷ ÖKOBÜRO, 2018: „Umsetzung Aarhus Konvention“, https://www.oekobuero.at/files/320/okoburo_-_aarhus_policy_paper_marz_2018.pdf

¹⁸ ÖKOBÜRO, 2018: „Rechtsschutz im Umweltrecht. Umsetzung von Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention“, https://oekobuero.at/files/6/position_aarhus_2018.pdf