



Rechtswidrige Anerkennungsvoraussetzungen von Umweltorganisationen seit der UVP-G-Novelle 2018

Völker- und unionsrechtliche Aspekte der Rechtsänderung

21.11.2019

ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung

Mag.^a Priska Lueger

Mag. Gregor Schamschula

ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung

Neustiftgasse 36/3a
A-1070 Wien

Tel: +43 1 524-93-77

Fax: +43 1 524-93-77-20

E-Mail: office@oekobuero.at

Web: www.oekobuero.at

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 17 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie GLOBAL 2000, Greenpeace, Naturschutzbund, VCÖ-Mobilität mit Zukunft, VIER PFOTEN oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.

EXECUTIVE SUMMARY

KRITISCHE ÄNDERUNGEN DES UVP-G

1. Um in Österreich als anerkannte Umweltorganisation gem UVP-G zu gelten, musste eine Organisation bereits vor der UVP-G Novelle 2018 einen Antrag an die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus stellen. Damit ist nachzuweisen, dass (1) die Organisation in der Rechtsform Verein oder Stiftung bereits seit zumindest drei Jahren besteht, (2) der Stiftungs- oder Vereinszweck der Umweltschutz ist und (3) dass die Organisation gemeinnützig iSd BAO ist. Somit liegen die Standards formal bereits sehr hoch und es ist sichergestellt, dass nur existierende und aktive Umweltschutzorganisationen in Verfahren zugelassen werden.
2. Die Novelle des UVP-G¹ schuf nun ein weiteres Kriterium, nach dem Vereine zusätzlich durch externe Bestätigung nachweisen müssen, dass sie zumindest 100 Mitglieder haben. Der Nachweis muss von einer Notarin bzw einem Notar oder Wirtschaftsprüfungskanzlei bestätigt werden. Darüber hinaus müssen Umweltschutzorganisationen die Anerkennung nunmehr alle drei Jahre erneut beantragen und diesen komplizierten Registrierungsprozess durchlaufen.

ERSTE ERKENNBARE AUSWIRKUNGEN AUF DIE PRAXIS

3. In der Praxis wirken sich diese neuen Einschränkungen und Erfordernisse dahingehend aus, dass für anerkannte Umweltschutzorganisationen spürbare Kosten und ein Zeitaufwand von bis zu mehreren Arbeitswochen bei der Registrierung entstehen. Dies hält bereits jetzt einige kleinere Organisationen davon ab, die Nachweise zu erbringen. Insbesondere die Bestätigung über die Mitgliederzahl und die Einholung von DSGVO-Erklärungen der betroffenen Mitglieder nennen die Organisationen als große Hürde. Der Aufwand ist vor allem bei kleineren Organisationen wirtschaftlich und vom Zeitaufwand schwer darstellbar und belastet auch große Organisationen.
4. Da dieser Prozess nun alle drei Jahre wiederholt werden muss, ist davon auszugehen, dass sukzessive immer mehr Organisationen aus dem System gedrängt werden. Angesichts der Tatsache, dass es in Österreich jährlich nur rund ca 25 UVP-Verfahren mit möglicher Öffentlichkeitsbeteiligung gibt und diese Beteiligung in nur einem Bruchteil der Verfahren erfolgt, ist diese Einschränkung sachlich nicht gerechtfertigt.

¹ BGBl I 2018/80.

DIE MENGENMÄßIGE BESCHRÄNKUNG IST RECHTLICH UNZULÄSSIG

5. Aus rechtlicher Sicht stellt die neue mengenmäßige Beschränkung für die Anerkennung von Umweltschutzorganisationen einen Verstoß gegen Unions- und Völkerrecht dar.
6. **Völkerrechtlich**² steht die Bestimmung im Konflikt mit der Aarhus Konvention (AK). Österreich und die Europäische Union haben 2005 diese ratifiziert. Der Einhaltungsausschuss der AK, das ACCC, hat in mehreren Fällen zur Auslegung der Regelungen zur Anerkennung von Umweltschutzorganisationen festgehalten, dass Vertragsstaaten wenig Interpretationsspielraum haben, den Gerichtszugang einzuschränken. Unzumutbare oder ungerechtfertigte Anforderungen sind daher unzulässig.
7. Im Hinblick auf 100 Mitglieder als zwingendes Kriterium hat das ACCC ausgeschlossen, dass dies im Rahmen der UVP-Projekte (Artikel 6 sowie 9 Abs 2 der Aarhus Konvention) zulässig ist.
8. In anderen Rechtsbereichen (Artikel 9 Abs 3 der Aarhus Konvention) ist eine Mitgliederschwelle nur soweit denkbar, als der Zugang zu Gerichten dennoch der Regelfall bleibt, dh wenn es alternativ auch andere Möglichkeiten gibt, die Legitimation der Organisation nachzuweisen (durch Tätigkeitsberichte, Veranstaltungen, Studien uä). Auf ein Mengenkriterium soll somit nur dann zurückgegriffen werden, wenn solche Nachweise nicht vorhanden sind.
9. **Unionsrechtlich**³ ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Aarhus Konvention auch Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union ist und auch zur entsprechenden Auslegung der umweltrechtlichen Richtlinien wie der UVP-RL, der FFH-RL und der Luftqualitäts-RL verpflichtet.
10. Darüber hinaus hat der EuGH in einer Entscheidung bezüglich Schweden zur Beschränkung für Umweltschutzorganisationen aufgrund von Mitgliederzahlen ausdrücklich festgehalten, dass diese nicht zulässig ist, sofern sie als absolutes Kriterium gilt. Schweden erweiterte daraufhin die Zulässigkeitskriterien insofern, als dass auch alternativ die Möglichkeit besteht, die öffentliche Unterstützung auf andere Weise nachzuweisen. Diese sonstige Unterstützung wird in der Praxis sehr liberal ausgelegt und bietet auch kleineren Organisationen die Möglichkeit, sich an Verfahren zu beteiligen und Zugang zu Gerichten zu erlangen.

² Vgl Kapitel 3.

³ Vgl Kapitel 4.

11. In Österreich sind die 100 Mitglieder ein fixes und kumulatives Kriterium, obwohl es bereits andere höherschwellige Kriterien zum Nachweis der Existenz der Umweltschutzorganisationen gibt (bspw Rechtsform Verein, Gemeinnützigkeit, Tätigkeitsberichte etc). Deshalb widerspricht die Regelung den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofes.

BEDEUTUNG FÜR PRAXIS UND GESETZGEBER

12. Die 100-Mitglieder-Grenze steht im Konflikt mit übergeordnetem Recht. Durch die Umsetzung der Aarhus Konvention durch Bund und Länder in anderen Materien gehen die Auswirkungen weit über das UVP-G hinaus. All diese Regelungen sind mit der Vermutung der Rechtswidrigkeit belastet und könnten so zu Unrecht Parteien von Verfahren ausschließen. Das würde dazu führen, dass laufend künstlich übergangene Parteien entstehen, was für die Rechtssicherheit von Verfahren für alle Beteiligten inklusive Projektwerbende ein massives Problem darstellt. Die Streichung dieses zusätzlichen Kriteriums der 100 Mitglieder und des unnötigen Verwaltungsaufwandes der Erneuerung der Anerkennung alle drei Jahre wird daher dringend empfohlen.

INHALTSVERZEICHNIS

Executive Summary	3
1. Einleitung	7
2. Neue Anforderungen an Umweltschutzorganisationen.....	8
2.1. § 19 UVP-G neu.....	8
2.2. Rechtliche Reichweite der Anforderungen.....	10
2.3. Zeitrahmen für den Nachweis	10
2.4. Bisher in Österreich anerkannte Umweltorganisationen.....	11
3. Vorgaben der Aarhus Konvention.....	13
3.1. Umweltschutzorganisationen als betroffene Öffentlichkeit	13
3.2. Beteiligung der Öffentlichkeit	14
3.3. Zugang zu Gerichten	14
3.4. Vereinbarkeit mit Art 9 Abs 3 AK	15
3.5. Exkurs: 100 Mitglieder-Beschränkung in Schweden	16
3.6. Fehlende Begründung der zusätzlichen Anforderungen	17
4. Europarechtliche Erwägungen	19
4.1. UVP- und Industrieemissions-Richtlinie.....	19
4.2. Schnittstelle Völker- und Europarecht.....	21
5. Denkbare Formen der Anerkennung	23
5.1. Das schwedische Modell.....	23
5.2. Sonstige Regelungen in EU-Staaten	24
5.3. Bisherige Herangehensweise in Österreich	25
6. Conclusio.....	27

1. EINLEITUNG

Die am 30. November 2018 kundgemachte Novelle des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 (UVP-G), BGBl I 80/2018, verschärfte die Voraussetzungen für die Anerkennung von Umweltschutzorganisationen in Österreich. Gemäß der neuen Fassung des § 19 Abs 6 UVP-G müssen Vereine neben anderen verpflichtenden Kriterien mindestens einhundert Mitglieder aufweisen und Verbände mindestens fünf Mitgliedsvereine umfassen, die diese Voraussetzung erfüllen, um als Umweltorganisation anerkannt und damit als Parteien bzw Beteiligte in Umweltverfahren zugelassen zu werden.

Bereits seit drei oder mehr Jahren anerkannte Umweltorganisationen haben bis 1. Dezember 2019 nachzuweisen, dass sie die neuen Voraussetzungen erfüllen, um ihre Anerkennung aufrechterhalten zu können. Dies könnte dazu führen, dass die Einbindung von Umweltschutzorganisationen nicht nur in Umweltverträglichkeitsprüfungs-Verfahren, sondern auch in unzähligen anderen Rechtsbereichen, deren Gesetze auf die einschlägige Bestimmung des UVP-G verweisen – die Gewerbeordnung⁴, das Mineralrohstoffgesetz⁵, das Abfallwirtschaftsgesetz⁶, das Immissionsschutzgesetz-Luft⁷, das Wasserrechtsgesetz⁸ und das Emissionsgesetz-Luft⁹ sowie einige Landesgesetze¹⁰ – in Österreich auf ein Minimum beschränkt wird. Die neue Regelung löst daher sowohl unions- als auch völkerrechtliche Bedenken aus.

Bisherige Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass die neuen Voraussetzungen für viele Vereine eine praktische Hürde darstellen. Für ein besseres Verständnis war es daher erforderlich, die praktischen Auswirkungen für die österreichische Zivilgesellschaft zu analysieren, um diese unter den Aspekten der Aarhus Konvention und unionsrechtlicher Vorgaben beleuchten zu können.

⁴ § 356b GewO 1994, BGBl I 1994/194 idF BGBl I 2017/96.

⁵ § 121 MinroG, BGBl I 1999/38 idF BGBl I 2015/80.

⁶ §§ 40, 40a, 42 u 78c AWG 2002, BGBl I 2002/102 idF BGBl I 2018/73.

⁷ § 9a IG-L, BGBl I 1997/115 idF BGBl I 2018/73.

⁸ §§ 102 u 107 WRG 1959, BGBl 1959/215, idF BGBl I 2018/73.

⁹ § 6 EG-L, BGBl I 2018/75.

¹⁰ §39a u 39b Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001, LGBl 2001/129 idF LGBl 2019/54; § 7 Steiermärkisches Gentechnikvorsorgegesetz, LGBl 2002/97 idF LGBl 2017/83; § 20b Kärntner Flurverfassungs-Landesgesetz 1979 - K-FLG, LGBl 1979/64idF LGBl 2013/85; § 11 Steiermärkisches Umwelthaftungsgesetz, LGBl 2010/10; § 11 Tiroler Umwelthaftungsgesetz – T-UHG, LGBl 2010/5 idF LGBl 2019/23; §§ 66a u 70a Vorarlberger Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, LGBl 2019/67; §§ 29b u 32a Vorarlberger Jagdgesetz, LGBl 2019/67; §§ 29b u 32a Vorarlberger Fischereigesetz, LGBl 2019/67; etc.

2. NEUE ANFORDERUNGEN AN UMWELTSCHUTZORGANISATIONEN

Die durch die Novelle BGBl I 80/2018 erfolgten Änderungen stellen Umweltschutzorganisationen vor große Herausforderungen. Seit Inkrafttreten setzten sich die innerhalb der Organisationen Zuständigen damit auseinander, welche Schritte zu setzen sind, um den neuen Kriterien zu entsprechen. Dies erforderte die Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen, was insbesondere für weniger etablierte Organisationen kaum bzw nicht zu bewältigen war.

2.1. § 19 UVP-G NEU

Seit der letzten Novelle lautet § 19 Abs 6 UVP-G wie folgt:

(6) Umweltorganisation ist ein Verein oder eine Stiftung,

- 1. der/die als vorrangigen Zweck gemäß Vereinsstatuten oder Stiftungserklärung den Schutz der Umwelt hat,*
- 2. der/die gemeinnützige Ziele im Sinn der §§ 35 und 36 BAO, BGBl. Nr. 194/1961, verfolgt und*
- 3. der/die vor Antragstellung gemäß Abs. 7 mindestens drei Jahre mit dem unter Z 1 angeführten Zweck bestanden hat.*

Der Verein muss aus mindestens hundert Mitgliedern bestehen. Ein Verband muss mindestens fünf Mitgliedsvereine umfassen, die die Kriterien des Abs. 6 Z 1 bis 3 erfüllen und die gemeinsam die für fünf anerkannte Umweltorganisationen erforderliche Mitgliederzahl erreichen. Die entsprechende Anzahl ist der Behörde glaubhaft zu machen.

In der Praxis bedeutet dies, dass sich Umweltschutzorganisationen um folgende Dokumente bemühen müssen, die dem Antrag auf Anerkennung beizulegen sind:¹¹

1. Aktueller Auszug aus dem Vereinsregister bzw Firmenbuch
2. Vereinsstatuten bzw Stiftungserklärung zum Nachweis, dass der Umweltschutz der vorrangige Zweck der Organisation ist und zum Nachweis der Dauer des Bestehens
3. Aktuelle Bescheinigung der Finanzverwaltung zum Nachweis der Gemeinnützigkeit
4. Tätigkeitsbericht oder sonstiger Nachweise über den Tätigkeitsbereich der Umweltschutzorganisation
5. Bei Vereinen Nachweis über erforderliche Mitgliederanzahl

Während die Punkte 1. und 2. dabei leicht zu erfüllen sind, stehen Umweltschutzorganisationen bezüglich der übrigen Beilage vor unterschiedlichen Herausforderungen. Zunächst benötigen die Finanzämter Erfahrungsberichten zufolge bis zu sechs Monate bis bestätigt wird, dass der betreffende Verein gemeinnützige Ziele im Sinn der §§ 35 und 36 Bundesabgabenordnung (BAO) verfolgt. Oftmals waren hier zudem mehrmaliges Nachhaken sowie die Übermittlung zusätzlicher Nachweise und Unterlagen erforderlich.

Der Tätigkeitsbericht stellt für größere Organisationen meist keine schwer zu bewältigende Angelegenheit dar, bei kleineren Organisationen ist ein Nachweis über die Tätigkeit und die damit verbundene Zusammenfassung aller Aktivitäten der vergangenen Jahre jedoch mit großem Zeitaufwand verbunden.

Die größte Herausforderung stellt schließlich der Nachweis der Mitgliederanzahl dar. Da das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus diesbezüglich weder eine eidesstattliche Erklärung des Vereinsvorstandes als ausreichend akzeptiert, noch eine notarielle Beglaubigung der Bestätigung der Mitgliederanzahl durch Obfrauen bzw Obmänner, kommt als einzige Lösung eine Bestätigung durch Notarinnen, Notare oder Wirtschaftsprüfende in Frage. Dies wiederum ist nicht nur mit Kosten zwischen 500 und 1.000 Euro verbunden, sondern bedarf auch einiger Vorbereitungszeit. Zum einen erfordert die Weitergabe von Mitgliederdaten an Dritte die datenschutzrechtliche Zustimmung jedes einzelnen betroffenen Mitglieds. Zum anderen führten manche Organisationen ihre Mitgliederlisten bisher nicht mit hinreichenden Informationen, sodass für die externe Bestätigung die Einholung zusätzlicher Daten erforderlich war. Bei mehr als einhundert, oft noch einer weit höheren Anzahl an Mitgliedern ist leicht nachvollziehbar, dass der damit verbundene Zeitaufwand sich auf mehrere Arbeitstage, in manchen Fällen gar -wochen belief.

¹¹ Vgl auch Information des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus zur Überprüfung von anerkannten Umweltorganisationen nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz und neues Anerkennungskriterium; online abrufbar unter <https://www.bmnt.gv.at/dam/jcr:d2ea956a-3c63-4895-8a86-d0935f110172/Information%20-%20%C3%9Cberpr%C3%BCfung%20von%20Umweltorganisationen.pdf> (31.10.2019).

2.2. RECHTLICHE REICHWEITE DER ANFORDERUNGEN

Die zusätzlich eingeführten Anforderungen an Umweltschutzorganisationen wirken sich weit über den Anwendungsbereich des UVP-G hinweg aus. Gerichtszugang und Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus Konvention¹² wurde in vielen unterschiedlichen Materiengesetzen, ua der Gewerbeordnung 1996 (GewO)¹³, dem Emissionsgesetz Luft 2018 (EG-L 2018)¹⁴, den vom Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018¹⁵ betroffenen Bundesgesetzen sowie den Naturschutz- und Jagdgesetzen der Länder umgesetzt. Sämtliche dieser Umsetzungsbestimmungen verweisen hinsichtlich der Beteiligten- bzw Parteistellung von Umweltschutzorganisationen sowie hinsichtlich deren Rechtsmittelbefugnis auf § 19 UVP-G. Auch in Bereichen, in denen keine Umsetzung der Aarhus Konvention erfolgte, gingen die Höchstgerichte wie der EuGH stets von der Definition der Umweltorganisation gem UVP-G aus.

Demnach hat die Novellierung weit umfassendere Auswirkungen, als ausschließlich in Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren. Als Beispiele seien die Parteistellung und Rechtsmittelbefugnis in IPPC-Verfahren nach der GewO 1994 und dem AWG 2002, die Beteiligtenstellung und Beschwerde- bzw Revisionsbefugnis von Umweltschutzorganisationen im Naturschutzrecht¹⁶ oder die Rechte von Umweltschutzorganisationen im Rahmen der Erstellung von Luftreinhalteprogrammen¹⁷ genannt.

Die Rechtsunsicherheit im Falle eines Verstoßes gegen unions- und völkerrechtliche Vorgaben wirkt sich demnach auf sämtliche umweltrechtliche Bereiche aus, in denen Umweltschutzorganisationen Verfahrensrechte zustehen.

2.3. ZEITRAHMEN FÜR DEN NACHWEIS

Neben den zusätzlichen Kriterien in § 19 Abs 6 wurde auch § 19 Abs 9 ergänzt:

(9) [...] Auf Verlangen des Bundesministers/der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus, jedenfalls aber alle drei Jahre ab Zulassung, hat die Umweltorganisation

¹² Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten samt Erklärung, BGBl III 2005/80.

¹³ BGBl 1994/194 idF BGBl I 2018/112.

¹⁴ BGBl I 2018/75.

¹⁵ BGBl I 2018/73.

¹⁶ Bspw. §§ 27b, 27c NÖ Naturschutzgesetz 2000 (NÖ NSchG 2000), LGBl 5500-0, idF LGBl 2019/26; §§ 46b, 46c Vorarlberger Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, LGBl 1997/22, idF LGBl 2019/67.

¹⁷ § 9a IG-L, § 6 EG-L.

geeignete Unterlagen vorzulegen, aus denen hervorgeht, dass die Kriterien des Abs. 6 weiterhin erfüllt werden. Eine solche Überprüfung ist auch auf Verlangen einer UVP-Behörde durchzuführen.

Die Übergangsbestimmung des § 46 Abs 28 Z 15 UVP-G lautet:

5. Nach § 19 Abs. 9 haben jene Umweltorganisationen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesgesetzes bereits seit mehr als drei Jahren anerkannt sind, die Unterlagen bis spätestens 1. Dezember 2019 vorzulegen. [...]

Anstelle der bisherigen Nachweis-Periode von zehn Jahren tritt also eine Nachweispflicht im Anstand von nur drei Jahren. Diese trifft auch jene Umweltschutzorganisationen, die zum Zeitpunkt der Novellierung des UVP-G bereits anerkannt waren, sofern diese Anerkennung vor dem 1. Dezember 2015 erfolgte. Im Laufe des Jahres 2019 waren somit beinahe alle österreichischen Umweltschutzorganisationen dazu aufgerufen, sich die erforderlichen Unterlagen zu beschaffen.

Wie unter 2.1. angeführt, stellt bereits die einen nicht zu missachtenden finanziellen und zeitlichen Aufwand für Umweltschutzorganisationen dar. Hat dieser Nachweis künftig im Abstand von nur drei Jahren zu verfolgen, ist davon auszugehen, dass immer mehr Organisationen die Entscheidung treffen, dafür keine Ressourcen mehr aufzubringen und somit auf ihre Anerkennung verzichten.

2.4. BISHEN IN ÖSTERREICH ANERKANNTEN UMWELTORGANISATIONEN

Zu Zeit sind 61¹⁸ Umweltorganisationen nach § 19 Abs 6 UVP-G anerkannt, wobei weniger als die Hälfte bundesweit tätig ist, der Tätigkeitsbereich der übrigen Organisationen beschränkt sich auf einzelne Bundesländer.

Im Durchschnitt werden pro Jahr in zwei UVP-Verfahren Rechtsmittel von Umweltschutzorganisationen erhoben. Gesamt werden im Schnitt österreichweit rund 26 UVP-Verfahren pro Jahr geführt mit sinkender Tendenz.¹⁹ Zudem wurde innerhalb von zehn Jahren kein IPPC-Verfahren mit Beschwerden von Umweltschutzorganisationen durchgeführt.²⁰

¹⁸ Liste vom BMNT geführte Liste anerkannter Umweltorganisationen mit Stand 12.11.2019; online abrufbar unter <https://www.bmnt.gv.at/dam/jcr:441c701f-bec6-4f42-81dd-2874415e4ac7/28.10.2019%20LISTE%20anerkannter%20Umweltorganisationen%20f%C3%BCr%20Internet.pdf> (01.11.2019).

¹⁹ BMNT. 7.UVP Bericht an den Nationalrat 2018, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/III/III_00194/imfname_710716.pdf (01.11.2019).

²⁰ Antwort des damaligen BM Andrä Rupprechter vom 02.06.2016 auf die schriftliche parlamentarische Anfrage der Abgeordneten Mag. Christiane Brunner, Kolleginnen und Kollegen vom 04.04.2016, Nr. 8842/J; online

Von zwanzig von ÖKOBÜRO befragten Organisationen gaben fünf an, dass sich der Nachweis der Anerkennungsvoraussetzungen inzwischen derart aufwändig gestaltet, dass sie dies künftig nicht mehr auf sich nehmen werden. Dies stellt im Ergebnis einen bedeutenden Einschnitt dar, wenn davon ausgegangen werden kann, dass ein derart hoher Anteil bisher anerkannter Umweltorganisationen aufgrund der Nachweispflichten seinen Anerkennungsstatus künftig nicht aufrechterhalten kann.

Ein derartiger Rückschritt der Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit ist nicht nur im praktischen Sinne der erfolgreichen Vertretung von Umweltinteressen in Verwaltungsverfahren Besorgnis erregend, sondern stößt auch aus rechtlichen Gründen auf Bedenken.

3. VORGABEN DER AARHUS KONVENTION

Das Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus Konvention) regelt in Art 6 und Art 9 Abs 2 die Beteiligung der Öffentlichkeit in umweltrechtlichen Verfahren bzw den daran anknüpfenden Rechtsschutz und in Art 9 Abs 3 den allgemeinen Zugang zu Gerichten. Art 9 Abs 5 legt fest, wie die Effektivität des Zugangs zu Gerichten sicherzustellen ist.

3.1. UMWELTSCHUTZORGANISATIONEN ALS BETROFFENE ÖFFENTLICHKEIT

Zum Begriff der Öffentlichkeit zählen gemäß Art 2 Abs 4 auch Nichtregierungsorganisationen. Gemäß Art 2 Abs 5 gelten NGOs, die sich für den Umweltschutz einsetzen und „alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“ zudem als „betroffene Öffentlichkeit“, woran in Folge die Voraussetzungen zur Beteiligung in Umweltverfahren nach Art 9 Abs 2 der Konvention knüpft.

Wenngleich Art 2 Abs 5 vom Wortlaut her offen lässt, wie die „innerstaatlichen Voraussetzungen“ für Umweltschutzorganisationen rechtlich auszugestalten sind, hielt das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) in einem der zahlreichen Fälle, in denen es sich bereits mit der Frage von Vertragsstaaten festgelegten Voraussetzungen für die Anerkennung von Umweltschutzorganisationen auseinandersetzte, fest, dass die Bestimmung derart zu interpretieren ist, dass der Öffentlichkeit ein weitreichender Gerichtszugang zu gewähren ist.²¹ Vertragsstaaten haben insofern nur einen sehr eingeschränkten Interpretationsspielraum, als Gerichtszugang nicht deutlich eingeschränkt werden darf und die allgemeinen Verpflichtungen nach Art 1, 3 und 9 der Konvention einzuhalten sind.²²

Die Voraussetzungen nach Art 2 Abs 5 sind zudem unter dem Aspekt des Art 3 Abs 4 der Konvention zu betrachten, laut dem Vertragsparteien „für angemessene Anerkennung und

²¹ ACCC/C/2005/11 (Belgien), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, Rn 27; vgl auch *Compilation of findings of the Aarhus Convention Compliance Committee*, 08.09.2017, Rn 71, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_Compilation_of_Findings/Compilation_of_CC_findings_08.09.2017_new.compressed.pdf (04.11.2019).

²² ACCC/C/2009/43 (Armenien), ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, Rn 81; ACCC/C/2010/50 (Tschechische Republik), ECE/MP.PP/C.1/2012/1, Rn 75; ACCC/C/2010/48 (Österreich), ECE/MP.PP/C.1/2012/4, Rn 61.

Unterstützung“ von Umweltschutzorganisationen zu sorgen und sicherzustellen haben, „dass ihr innerstaatliches Rechtssystem mit dieser Verpflichtung vereinbar ist“. Vertragsstaaten haben zu gewährleisten, dass diese Anerkennungsvoraussetzungen für Umweltschutzorganisationen nicht übermäßig belastend sind. Darüber hinaus müssen sie in Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der Aarhus Konvention – etwa dem Diskriminierungsverbot oder der Vermeidung technischer und finanzieller Hürden – ausgestaltet sein. Eine unnötige Ausgrenzung ist jedenfalls unzulässig.²³

3.2. BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT

Art 6 der Aarhus Konvention gewährt der gemäß Art 2 Abs 5 betroffenen Öffentlichkeit Beteiligungsrechte in jenen Verfahren, die in Anhang I der Konvention genannte Tätigkeiten betreffen. Davon sind insbesondere jene Vorhaben umfasst, die einer UVP-Pflicht unterliegen. Zusätzlich besteht eine verpflichtende Beteiligung der Öffentlichkeit in Verfahren betreffend nicht in Anhang I der Aarhus Konvention angeführte Verfahren, sofern diese „eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können“. Hiervon erfasst sind etwa IPPC und UVP-Verfahren, UVP Screening-Verfahren²⁴, Ausnahmen vom wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot gem § 104a WRG²⁵ oder Tätigkeiten, die sich auf Natura 2000 Schutzgebiete auswirken können²⁶.

Da auch die Umsetzungsbestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung – etwa im AWG oder in der Gewerbeordnung²⁷ – nach der Aarhus Konvention auf § 19 UVP-G verweisen, hat die UVP-G-Novelle 2018 auch Auswirkungen auf diese Rechtsbereiche.

3.3. ZUGANG ZU GERICHTEN

Auch Art 9 der Aarhus Konvention ist unter dem Licht des Art 3 Abs 4 zu betrachten.²⁸ In einem Fall betreffend Turkmenistan aus dem Jahr 2004 verneinte das ACCC die Frage, ob eine Beschränkung der Beteiligung in Umweltverfahren auf Organisationen mit mehr als fünfhundert Gründungsmitgliedern zulässig sei und verwies dabei auf Art 3 Abs 4. Zu schwierig gestaltete

²³ Umsetzungsleitfaden zur Aarhus Konvention (*The Aarhus Conventions: An Implementation Guide*)², 2014, 58, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf (04.11.2019).

²⁴ ACCC/C/2010/50 (Tschechische Republik), ECE/MP.PP/C.1/2012/11, Rn 82; ACCC/C/2010/45 (Vereinigtes Königreich), ECE/MP.PP/C.1/2013/12, Rn 75.

²⁵ EuGH C-664/15 *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987.

²⁶ EuGH C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK gegen Obvodný úrad Trenčín*, ECLI:EU:C:2016:838.

²⁷ Nähere Ausführungen dazu auch in RV 672 dB XXII. GP (bez. AWG); RV 971 dB XXII. GP (bez. GewO) ua.

²⁸ Ebenda, 66.

Registrierungsverfahren und -voraussetzungen für Umweltschutzorganisationen stellen einen Verstoß gegen die Verpflichtung zur angemessenen Anerkennung und Unterstützung von NGOs dar.²⁹ Kriterien zur Anerkennung von NGOs müssen hingegen klar definiert sein und Umweltschutzorganisationen weder eine unverhältnismäßige Belastung auferlegen noch so gehandhabt werden, dass Gerichtszugang deutlich eingeschränkt wird.

Enthalten nationale Bestimmungen nach Art 2 Abs 5 der Konvention unzumutbare oder ungerechtfertigte Anforderungen, führt dies in Folge zu einem Verstoß gegen die in Art 9 Abs 2 festgelegte Verpflichtung zum Rechtsschutz für die betroffene Öffentlichkeit gegen Entscheidungen mit Beteiligung nach Art 6 Abs 1.³⁰ Da es sich bei den in Artikel 6 Abs 1 genannten Fällen, die der Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegen, um Vorhaben handelt, die mit einer besonderen Gefahr an Umweltbeeinträchtigungen verbunden sind, sind dem Spielraum des Gesetzgebers zur Einschränkung des Gerichtszugangs klare Grenzen gesetzt. Dies betrifft insbesondere jene Projekte, die einer UVP zu unterziehen sind, aber auch sonstige geplante Tätigkeiten, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können, wie etwa Verfahren betreffend IPPC-Anlagen, wasserrechtliche Verschlechterungen oder Eingriffe in Natura 2000 Schutzgebiete. Zu strenge nationale Anforderungen an Umweltschutzorganisationen in Verfahren nach dem UVP-G stellen einen Verstoß gegen Art 9 Abs 2 dar.

Unter dem Aspekt, dass es sich bei den der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art 6 Abs 1 der Aarhus Konvention unterliegenden Vorhaben um Tätigkeiten handelt, die mit besonders schwerwiegenden Auswirkungen auf die Umwelt verbunden sind, ist nur nachvollziehbar, dass das ACCC hier die Möglichkeiten des Gerichtszugangs entsprechend weit interpretiert.³¹ Beschränkungen bzw Zulassungskriterien für Umweltschutzorganisationen sind somit im UVP-Bereich sowie hinsichtlich IPPC-Anlagen und Natura 2000 Schutzgebieten nur sehr eingeschränkt zulässig.

3.4. VEREINBARKEIT MIT ART 9 ABS 3 AK

Da auch sämtliche bisher in Kraft getretene Umsetzungen des Zugangs zu Gerichten nach der Aarhus Konvention in anderen Rechtsbereichen wie Abfall, Wasser, Luftreinhaltung oder Naturschutz an die Anerkennung nach § 19 Abs 6 und 7 UVP-G anknüpfen, ist diese Bestimmung auch auf ihre Vereinbarkeit mit Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention zu prüfen:

Hinsichtlich Art 9 Abs 3, der das Recht aus Zugang zu Gerichten nicht wie Abs 2 leg cit der betroffenen Öffentlichkeit, sondern der Öffentlichkeit im Allgemeinen eröffnet, können die innerstaatlichen Rechtsvorschriften entsprechend höhere Anforderungen an Umweltschutz-

²⁹ ACCC/C/2004/05 (Turkmenistan), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, Rn 21.

³⁰ ACCC/C/2008/31 (Deutschland), ECE/MP.PP/C.1/2014/8, Rn 70-73.

³¹ Vgl etwa ACCC/C/2013/81 (Schweden), ECE/MP.PP/C.1/2017/4.

organisationen setzen. Dennoch ist es auch hier unzulässig, derart strenge Kriterien zu setzen, dass dadurch nahezu alle Mitglieder der Öffentlichkeit – insbesondere Umweltschutzorganisationen – an der Möglichkeit, Rechtsmittel zu erheben gehindert werden.³² Gerichtszugang hat „die Regeln, nicht die Ausnahme“ zu sein.³³

Wenngleich eine generelle Regelung, gemäß der Umweltschutzorganisationen erst ab einhundert Mitgliedern anerkannt werden, im Rahmen des Art 9 Abs 3 nicht grundsätzlich auszuschließen ist, so müssten auch hier andere Indikatoren zugelassen werden, anhand derer kleinere Organisationen ihre Glaubhaftigkeit nachweisen könnten. Allein anhand der sonstigen unter 2.1. angeführten Antragsunterlagen, insbesondere des Tätigkeitsberichts sollte dies problemlos möglich sein.

Im Rahmen der Evaluierung der Umsetzung von Entscheidung VI/b der Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus Konvention betreffend die Einhaltung der Konvention durch Österreich wurde das ACCC auf die Novelle des UVP-G aufmerksam.³⁴ Wenngleich sich die gegenständliche Entscheidung auf die Anforderungen des Art 9 Abs 3 beschränkt, hielt das Komitee fest, dass eine derartige Verschärfung in Bezug auf die Umsetzung der Konvention einen Schritt in die falsche Richtung darstellen könne. Mangels offizieller Übersetzung der Novelle wurde diesbezüglich bisher keine endgültige Aussage getroffen, eine solche ist jedoch in den nächsten Monaten zu erwarten.

Art 9 Abs 5, demgemäß Vertragsstaaten angemessene Unterstützungsmechanismen sicherzustellen haben, „um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern“ steht zudem solchen Regelungen entgegen, die für Mitglieder der Öffentlichkeit mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden sind.

3.5. EXKURS: 100 MITGLIEDER-BESCHRÄNKUNG IN SCHWEDEN

In einem schwedischen Fall aus dem Jahr 2013 setzte sich das ACCC mit der Frage auseinander, inwieweit eine Beschränkung des Gerichtszugangs hinsichtlich Windturbinen auf Umweltschutzorganisationen ab einhundert Mitgliedern zulässig ist. Im Ergebnis ist dies nur unter der Voraussetzung Aarhus-konform, dass der Rechtsschutz nach Art 9 Abs 2 von dieser Einschränkung nicht erfasst sind,³⁵ dh für Österreich sofern davon UVP-Verfahren und andere Verfahren über Projekte mit potentiell erheblichen Auswirkungen nicht betroffen sind. Das heißt eine derartige

³² Vgl. ACCC/C/2010/50 (Tschechische Republik), ECE/MP.PP/C.1/2012/11, Rn 75 mit Verweis auf ACCC/C/2005 (Belgien), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2; ACCC/C/2010/48 (Österreich), ECE/MP.PP/C.1/2012/4, Rn 61; ACCC/C/2011/63 (Österreich), ECE/MP.PP/C.1/2014/3, ECE/MP.PP/C.1/2014/3, Rn 51.

³³ ACCC/C/2011/58 (Bulgarien), Rn 65.

³⁴ Sämtliche Dokumente zur Entscheidung VI/b sind online verfügbar unter <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/implementation-of-decisions-of-the-meeting-of-the-parties-on-compliance-by-individual-parties/sixth-meeting-of-the-parties-2017/decision-vi8b-concerning-austria.html> (13.11.2019).

³⁵ ACCC/C/2013/81 (Schweden), ECE/MP.PP/C.1/2017/4, Rn 81-82.

Einschränkung für Verfahren nach dem UVP-G uä ist jedenfalls nicht zulässig. Zudem berief sich das ACCC darauf, dass auch Umweltschutzorganisationen mit weniger als einhundert Mitgliedern im gegebenen Fall volle Zugangsrechte gewährt werden, so sie ihre Unterstützung durch die Öffentlichkeit belegen.³⁶ Diese Unterstützung durch die Öffentlichkeit wird sehr weit ausgelegt und umfasst etwa NGOs, die zwar keine einhundert Mitglieder haben, aber Ausstellungen mit fünfhundert Besucherinnen und Besuchern organisieren.³⁷ Alternativ kann die Unterstützung auch anderweitig belegt werden und wird in der Praxis idR akzeptiert.³⁸

In Schweden, dessen Regelung der mindestens 100 Mitglieder offenbar das Vorbild war für die österreichische Beschränkung, ist also gerade diese Beschränkung durch ein ergänzendes Kriterium deutlich abgeschwächt. Der erlaubte alternative Nachweis der Unterstützung der Öffentlichkeit im konkreten Fall bietet die Möglichkeit, dass auch kleinere Umweltschutzorganisationen Beteiligungsrechte in Anspruch nehmen. Dieses Kriterium wird auch durchaus liberal gehandhabt, ist doch das Ziel ein möglichst breiter Zugang für die Öffentlichkeit und ihre Interessen. Nähere Ausführungen zu den für Umweltschutzorganisationen in Schweden einschlägigen Voraussetzungen finden sich in Kapitel 5.

Auch in einem aktuelleren Fall hielt das ACCC fest, dass hinsichtlich des Zugang zu Gerichten nach Art 9 Abs 3 die Voraussetzung einer Mindest-Mitgliederanzahl von einhundert nur deshalb als zulässig zu erachten ist, solange die „Unterstützung der Öffentlichkeit“ auch auf andere Weise nachgewiesen werden kann.³⁹ Erst die Möglichkeit, die Schwelle zur Teilnahme an Verfahren auch anders zu erreichen, lässt daher die Regelung im Hinblick auf die Aarhus Konvention daher zulässig erscheinen. Eine reine 100-Mitglieder-Grenze ist ausdrücklich und bereits durch das ACCC festgehalten jedenfalls unzulässig.

3.6. FEHLENDE BEGRÜNDUNG DER ZUSÄTZLICHEN ANFORDERUNGEN

Eine Begründung, warum die Voraussetzung der einhundert Mitglieder sachlich gerechtfertigt ist, um anerkannt zu werden, ist schwer konstruierbar. Ein direkter Zusammenhang zwischen Organisationsform bzw Mitgliederzahl und sachlicher Kompetenz ist nicht ersichtlich. Wie bereits unter Kap 2.4. erwähnt, sind derzeit 61 Organisationen legitimiert, sich in UVP-Verfahren zu beteiligen und Rechtsmittel gegen Entscheidungen zu erheben. Diese Anzahl ist in Anbetracht der

³⁶ Ebenda, Rn 85.

³⁷ Schwedische Berufungsinstanz in Umweltfragen „Mark- och miljööverdomstolen“, MÖD 2015:17, "Den utåtriktade verksamheten fokuseras sedan år 1976 på en fortlöpande egenproducerad utställning för allmänheten som besöks av närmare 500 personer per år."

³⁸ Auskunft der anerkannten schwedischen Umweltorganisation Svenska Naturskyddsforeningen vom 27.09.2018.

³⁹ ACCC/C/2013/81 (Schweden), ECE/MP.PP/C.1/2017/4, Rn 85.

mehreren hundert Umweltvereine und -initiativen, die in Österreich aktiv sind, bereits jetzt auffallend gering.

Auch im Hinblick auf die fachliche Expertise ist fraglich, ob etwa eine NGO mit neunzig Mitgliedern automatisch weniger fachliche Expertise oder Interessen am Umweltschutz haben sollte. Hinsichtlich der Beteiligungsmöglichkeiten ist diese Unterscheidung daher keine gerechtfertigte Anforderung, sohin unsachlich.

Die Anforderungen von Art 2 Abs 5 iVm Art 9 Abs 2 wären somit in Österreich künftig nicht mehr erfüllt, da eine Einschränkung des Gerichtszugangs bei Projekten mit erheblichen Umweltauswirkungen nicht ohne klare Begründung und unter Beachtung des der Konvention zugrundeliegenden Prinzips, dass der Öffentlichkeit weiter Gerichtszugang zu gewähren ist, zulässig wäre.

Geht man davon aus, dass es für österreichische Umweltschutzorganisationen aufgrund der derzeitigen Strukturen kein leichtes ist, einhundert ordentliche Mitglieder zu erlangen, ist die geplante Einschränkung auch nicht in Einklang mit Art 9 Abs 3, laut dem Kriterien in nationalen Bestimmungen nicht zu einer Aushebelung der Beteiligungsrechte von NGOs führen darf. Gleiches gilt für Art 9 Abs 5, da die Voraussetzung der einhundert Mitglieder durchaus als unzulässiges Hindernis betrachtet werden kann.

Nicht zuletzt stellt auch die Verpflichtung zur Weitergabe der persönlichen Daten sämtlicher Mitglieder eine datenschutzrechtlich schwer zu bewältigende Voraussetzung dar. Da es sich bei Mitgliederdaten um sensible Daten handelt,⁴⁰ ist die Verpflichtung zur Offenlegung an Dritte wie Wirtschaftsprüfende oder Notarinnen bzw Notare besonders kritisch zu betrachten. Warum hier eine eidesstattliche Erklärung des Vereinsvorstands nicht ausreichen soll, um die Anzahl der Mitglieder zu bestätigen, ohne dass deren Daten an Dritte übermittelt werden müssen, ist nicht ersichtlich.

⁴⁰ Vgl dazu: Ennöckl, Gutachterliche Stellungnahme zu § 19 Abs 6, 8 UVP-G idF der Regierungsvorlage 275 BlgNR XXVI. GP, https://oekobuero.at/files/400/stellungnahme_ennoeckl.pdf (21.11.2019).

4. EUROPARECHTLICHE ERWÄGUNGEN

Als nationale Umsetzungsvorschrift zur Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie (UVP-RL)⁴¹ ist das UVP-G bzw die neu eingeführte Bestimmung in § 19 auch hinsichtlich einer Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Richtlinie zu prüfen. Es stellt sich daher die Frage, ob eine Einschränkung der Anerkennung auf Umweltschutzorganisationen mit mindestens einhundert Mitgliedern gegen die Vorgaben dieser Richtlinie bzw des Europarechts an sich verstößt.

Da auch die Europäische Union die Aarhus Konvention ratifiziert hat und Rechtsakte der EU daher im Hinblick auf die Anforderungen der Konvention auszulegen sind,⁴² stellt sich auch hinsichtlich jener unionsrechtlich geregelter Umweltbereiche, die nicht unter das UVP-G fallen, aber deren Regelungen an die Anerkennung nach § 19 UVP-G anknüpfen, die Frage, inwiefern diese mit den unionsrechtlich verwirklichten Vorgaben der Aarhus Konvention vereinbar sind.

4.1. UVP- UND INDUSTRIEEMISSIONS-RICHTLINIE

Art 11 UVP-RL legt fest, dass Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit im Geltungsbereich der Richtlinie „Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten“. Art 11 Abs 3 UVP-RL (ehem. Art 10a) lässt es – ähnlich den Bestimmungen der Aarhus-Konvention – den nationalen Gesetzgebern offen, die Voraussetzungen dafür zu bestimmen, dass eine NGO, die sich für den Umweltschutz einsetzt, ein Anfechtungsrecht haben kann. Es ist jedoch ein „weiter Zugang zu Gerichten“ zu gewähren und die „praktische Wirksamkeit“ derjenigen Bestimmungen der Richtlinie sicherzustellen, die die gerichtliche Anfechtung betreffen.⁴³

Eine dem Art 11 UVP-RL beinahe wortgleiche Bestimmung findet sich in Art 25 der Industrieemissions-Richtlinie (IE-RL)⁴⁴, wodurch nicht von der UVP-RL erfasste, in Anhang I der

⁴¹ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, zuletzt geändert durch Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014, AB L 2012/26, 1.

⁴² Vgl EuGH C-664/15 *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987.

⁴³ Vgl auch EuGH C-570/13, *Gruber*, ECLI:EU:C:2015:231, Rn 39.

⁴⁴ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010

Aarhus Konvention gelisteten Tätigkeiten, auf die sich somit auch Art 9 Abs 2 der Konvention bezieht, unionrechtlich geregelt werden. Darunter fallen IPPC-Anlagen, deren Genehmigung in der GewO 1994, im MinroG bzw im AWG 2002 geregelt ist.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hielt bezüglich der Vorgängerbestimmungen zu Art 11 UVP-RL bzw Art 25 IE-RL fest, dass diese nationalen Vorschriften entgegensteht, die „das Recht auf Anfechtung einer Entscheidung über einen Vorgang im Sinne der Richtlinie 85/337 in der Fassung der Richtlinie 2003/35 bzw. der Richtlinie 96/61 in der Fassung der Richtlinie 2003/35 Umweltschutzvereinigungen vorbehält, die mindestens 2 000 Mitglieder haben.“⁴⁵ Wenngleich eine Mindestanzahl von einhundert Mitgliedern weit unter dieser Anzahl liegt, so zeigt die weitere Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass ein derart ausgestaltetes absolutes Kriterium auch sonst unzulässig ist:

Im Fall *Djugården*⁴⁶ beschäftigte sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) hinsichtlich des Schwedischen Umweltgesetzbuches ua mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen die betroffene Öffentlichkeit Zugang zu einem Überprüfungsverfahren haben muss, um die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung anzufechten. Der Gerichtshof erwog, ob es hinsichtlich kleinerer Umweltschutzorganisationen ausreicht, wenn diese Beteiligungsrechte nur in Verfahren mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt haben. Der Gerichtshof stellte fest, dass eine Mindestanzahl an Mitgliedern für Umweltschutzorganisationen denkbar ist, um sicherzustellen, dass diese Vereinigung „auch tatsächlich existiert und tätig ist“. Eine solche Voraussetzung darf jedoch den Zielen der UVP-RL, insbesondere der gerichtlichen Kontrolle der betroffenen Verfahren, nicht zuwiderlaufen.⁴⁷ Dies betrifft selbst Verfahren, in denen Umweltschutzorganisationen, die die Voraussetzungen nicht erfüllen, sich vorab im Verfahren beteiligen konnten.⁴⁸ Die unionsrechtlichen Vorgaben, all jenen die ein „ausreichendes Interesse an der Anfechtung eines Projekts haben und deren Rechte verletzt sind, wozu auch Umweltschutzvereinigungen gehören“ dürfen von nationalen Rechtsvorschriften auch nach Unionsrecht nicht gegenstandslos gemacht werden.⁴⁹

Zudem sind nicht ausschließlich Vorgänge von regionaler oder nationaler Bedeutung von der UVP-RL erfasst, „sondern auch solche geringeren Umfangs, mit denen sich auf lokaler Ebene organisierte Vereinigungen besser befassen können“. Lokalen Vereinigungen darf somit die Möglichkeit zur Anfechtung von Entscheidungen nicht gänzlich genommen werden.⁵⁰ Es ist auch nicht ausreichend, dass sich diese an zugelassene (größere) Umweltschutzorganisationen wenden

über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl L 334/2010, 17.

⁴⁵ EuGH C-24/09, *Djugården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, ECLI:EU:C:2010:138, Rn 31.

⁴⁶ EuGH C-263/08, *Djugården*, ECLI:EU:C:2009:631.

⁴⁷ Ebenda, Rn 47.

⁴⁸ Ebenda, Rn 49.

⁴⁹ Ebenda, Rn 45.

⁵⁰ Ebenda, Rn 50.

und um Klageerhebung ersuchen können. Ein solches System würde „naturgemäß zu einer Filterung der umweltbezogenen Anfechtungen führen, die dem Geist der Richtlinie zuwiderliefe“.⁵¹

Unionsrechtlich ist daher durch das Urteil *Djurgården* und die UVP- bzw Industrieemissions-Richtlinie bereits klargestellt, dass eine sich rein auf hohe Mitgliederzahlen stützende Beschränkung nicht rechtskonform ist. Eine Mitgliederzahl kann gem EuGH verwendet werden, um zu klären, dass diese Vereinigung „auch tatsächlich existiert und tätig ist“. In Österreich gab es derartige Voraussetzungen bereits durch die zahlreichen Kriterien gem § 19 Abs 7 UVP wie den vorzulegenden Tätigkeitsberichten, die Rechtsform Verein und die Prüfung der Gemeinnützigkeit. Insofern ist eine Einschränkung auf einhundert Mitglieder zum Nachweis der Existenz rechtlich nicht darstellbar. Letzteres wäre eher der Fall, wenn auch formlose Zusammenschlüsse wie Bürgerinitiativen Beschwerderechte hätten. Und für diese gibt es wiederum in ausgewählten UVP-Verfahren bereits Regelungen in Österreich gem § 19 Abs 4 UVP-G.

4.2. SCHNITTSTELLE VÖLKER- UND EUROPARECHT

Die Öffentlichkeit ist gem Art 7 Aarhus Konvention auch bei der Erstellung umweltbezogener Pläne, Programmen und Politiken zu beteiligen. Diese völkerrechtliche Vorgabe schlägt sich auf unionsrechtlicher Ebene etwa in Art 6 und 9 der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (SUP-RL)⁵², in Art 31 der Abfallrichtlinie⁵³, in Art 14 der Wasserrahmen-Richtlinie (WRRL)⁵⁴, in Art 6 der NEC-Richtlinie⁵⁵ oder in der Luftqualitäts-Richtlinie⁵⁶ nieder.

Die UVP-RL und die IE-RL zielen ua darauf ab, die Umsetzung der Aarhus-Konvention sicherzustellen.⁵⁷ Als Teil des EU-Rechts sind auch andere Rechtsakte der Union dahingehend auszulegen, dass Umweltschutzorganisationen Gerichtzugang gewährt wird und die Ausübung dieses Rechts nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird.⁵⁸

Unter diesem Aspekt sind nationale Rechtsvorschriften nicht nur dahingehend auszulegen, dass verfahrensrechtliche Möglichkeiten zur Anfechtung von Entscheidungen gewährt werden. Sofern die

⁵¹ Ebenda, Rn 51.

⁵² Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABI L 2001/197, 30.

⁵³ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABI L 2008/312, 3.

⁵⁴ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABI L 2000/327, 1.

⁵⁵ Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG, ABI L 2016/344, 1.

⁵⁶ Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABI L 2008/152, 1.

⁵⁷ Vgl. Zielbestimmungen 18-21 der UVP-Richtlinie 2011/92/EU; Zielbestimmung 27 der IE-Richtlinie; EuGH C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, ECLI:EU:C:2009:631, Rn 33.

⁵⁸ EuGH C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987, Rn 54; EuGH C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, Rn 48.

Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates eine solche Interpretation nicht zulassen, dürfen die jeweiligen Bestimmungen nicht angewendet werden.⁵⁹ Dieser Vorrang von Unionsrecht und – damit eng in Zusammenhang stehend – der Aarhus Konvention wurde in Österreich auch von nationalen Gerichten bestätigt.⁶⁰

Die Europäische Union ist Mitglied der Aarhus Konvention und hat diese auch bereits 2005 ratifiziert.⁶¹ Die Aarhus Konvention steht im Stufenbau der Rechtsordnung als völkerrechtlicher Vertrag daher in der EU zwischen Primär- und Sekundärrecht. Die Konvention dient somit der EU und ihren Rechtsvorschriften als Auslegungsbasis und Umwelt-Richtlinien haben soweit wie möglich den Anforderungen der Konvention zu genügen. Dies wirkt sich wiederum auf jene nationalen Vorschriften aus, die in Umsetzung dieser Richtlinien ergehen. Da sämtliche Bestimmungen betreffend Öffentlichkeitsbeteiligung und Gerichtszugang in Österreich, wie eingangs festgestellt, auf § 19 UVP-G verweisen, unterliegt diese Bestimmung somit dem Prüfmaßstab von Völker- und Unionsrecht.

Auch die rege Rechtsprechung des EuGH in den letzten Jahren zeigt eindrucksvoll die Aufnahme der Aarhus Konvention in den Rechtsbestand der EU und als Auslegungsmaxime für Richtlinien. Den Rechtsschutzvorschriften der Konvention kommt somit auch im Unionsrecht große Bedeutung zu.⁶² Daraus ergibt sich, dass die Aarhus Konvention nicht nur aus völkerrechtlicher Hinsicht von den Vertragsstaaten umzusetzen ist, sondern auch als zwingendes Unionsrecht zumindest im Rahmen der unionsrechtlich geregelten Rechtsbereiche einzuhalten ist. Ein Verstoß gegen die Aarhus Konvention stellt somit auch einen Verstoß gegen zwingendes Unionsrecht dar. Nationale Verpflichtungen, die damit nicht in Einklang stehen, haben unangewendet zu bleiben.

⁵⁹ EuGH C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987, Rn 55.

⁶⁰ VwGH 19.02.2018, Ra 2015/07/0074, Rn 60 ff, LVwG Niederösterreich 09.04.2018, LVwG-AV-751/001-2017.

⁶¹ Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005, ABI L 2005/124, 1.

⁶² Vgl. Mitteilung der Kommission vom 28. April 2017 C(2017) 2616 final, http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/notice_accesstojustice_de.pdf (12.11.2019).

5. DENKBARE FORMEN DER ANERKENNUNG

Dass bestimmte Voraussetzungen für die Beteiligung und den Gerichtszugang von Umweltschutzorganisationen durch nationales Recht festgelegt werden können, ist völkerrechtskonform und in der Praxis auch durchaus nachvollziehbar. Als vertretbare Beispiele können sowohl Regelungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten als auch die bisherige Lösung in Österreich herangezogen werden:

5.1. DAS SCHWEDISCHE MODELL

In der öffentlichen Debatte zur gegenständlichen Novelle des UVP-G wurden öfters Vergleiche mit Schweden gezogen, weshalb hier auch die schwedische Regelung in Grundzügen erläutert werden soll.

Das schwedische Umweltgesetzbuch legt in Kapitel 16 § 13 folgende Anforderungen an Umweltschutzorganisationen als gemeinnützige Vereinigungen oder andere juristische Personen fest:

1. Ihr Hauptzweck ist die Wahrnehmung von Naturschutz- und Umweltschutzinteressen
2. Sie sind nicht gewinnorientiert
3. Sie sind seit zumindest drei Jahren in Schweden tätig
4. Sie haben zumindest einhundert Mitglieder oder zeigen auf andere Weise, dass sie die Unterstützung der Öffentlichkeit haben

Die Anzahl der Mitglieder wurde als Mittel gewählt, um nachzuweisen, ob eine Organisation tatsächlich existiert oder aktiv ist.⁶³ Aus diesem Grund haben Vereinigungen mit weniger Mitgliedern nachzuweisen, dass der Verein öffentliche Unterstützung hat.

Das Gesetz wird entsprechend den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf aus dem Reichstag („Riksdag“) ausgelegt, weshalb die folgende Interpretation des Begriffs „öffentliche Unterstützung“ gilt:

„Um die öffentliche Unterstützung zu erhalten, sollte die Organisation beispielsweise nachweisen können, dass sie eine gute lokale Verbindung/Wurzel in der von der betreffenden

⁶³ Vgl. schwedisches Höchstgericht („Högsta Domstolen“) 18.12.2012, Ä 4925-11.

*Aktivität oder Maßnahme betroffenen Bevölkerung hat oder dass die Organisation aktiv an dem relevanten Prozess teilgenommen hat, beispielsweise während Konsultationsprozess und dort eine breite Öffentlichkeit auf unterschiedliche Weise vertreten hat.*⁶⁴

Andere Alternativen zum Nachweis der öffentlichen Unterstützung wäre eine große Zahl an Unterstützenden bzw. Spendenden.⁶⁵ Auch die Tatsache, dass eine Umweltschutzorganisation sich in den Konsultationsprozess als Vertreterin der Öffentlichkeit eingebracht hat, gilt als Anhaltspunkt.⁶⁶ Die Anzahl der einhundert Mitglieder ist in Schweden somit kein absolutes Kriterium, sondern nur eine vieler Möglichkeiten zum Nachweis der öffentlichen Unterstützung. Gewählt wird diese Herangehensweise daher entweder wenn die Organisation selbst klein ist, aber anlässlich von Verfahren die Interessen der lokalen Bevölkerung und des Umweltschutzes aufnimmt, oder wenn die interne Organisation nicht auf einen Mitgliedschaftsverein aufgebaut ist, aber dennoch viele Unterstützerinnen und Unterstützer hat.

5.2. SONSTIGE REGELUNGEN IN EU-STAATEN

Während einige Länder, wie Estland, die Niederlande oder Deutschland kaum Anforderungen an Umweltschutzorganisationen und Bürgerinitiativen stellen,⁶⁷ legen außer Österreich und Schweden auch andere Länder Voraussetzungen für Verfahrensrechte fest.

In Bulgarien etwa müssen Umweltschutzorganisationen aus zumindest sieben natürlichen oder drei juristischen Personen bestehen. Sind sie als gemeinnützige Organisation anerkannt, haben sie Parteistellung in UVP und SUP-Verfahren sowie vollen Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten.⁶⁸

In Finnland sind zur Registrierung einer NGO drei Unterschriften notwendig, aber es gibt keine Voraussetzungen hinsichtlich der Mitgliederzahlen. Dementsprechend werden auch kleine Umweltschutzorganisationen mit beispielsweise nur vier registrierten Mitgliedern zu UVP oder anderen Bewilligungsverfahren zugelassen. Allerdings muss die Organisation einen Bezug zum jeweiligen Projektstandort haben, wobei ein Mitglied, das als Nachbarin oder Nachbarin gilt, ausreicht.⁶⁹

Auch in der Ukraine sind bereits zwei Mitglieder ausreichend. Bei der Registrierung müssen Informationen über die Gründungsmitglieder der Organisation vorgelegt werden, abgesehen davon

⁶⁴ Auskunft der anerkannten schwedischen Umweltorganisation Svenska Naturskyddsföreningen vom 27.09.2018.

⁶⁵ Schwedisches Höchstgericht („Högsta Domstolen“) 18.12.2012, Ä 4925-11.

⁶⁶ Schwedisches Oberstes Verwaltungsgericht („Högsta Förvaltningsdomstolen“) 21.12.2018., 4840-18.

⁶⁷ Auskünfte der Umweltschutzorganisationen NABU (Naturschutzbund Deutschland) bzw UfU (Unabhängiges Institut für Umweltfragen, Deutschland) vom 16.10.2018, EELC (Estonian Environmental Law Center) vom 15.10.2018 u Vereniging Natuurmonumenten (Niederlande) vom 16.10.2018.

⁶⁸ Auskunft der bulgarischen Umweltschutzorganisation BlueLink vom 16.10.2018.

⁶⁹ Auskunft der Umweltschutzorganisation Finnish Association for Nature Conservation vom 15.10.2018.

ist die Offenlegung von Mitgliedschaften allerdings nicht zulässig.⁷⁰ In Nordmazedonien und Rumänien sind fünf bzw drei Personen ausreichend zur Registrierung einer Umweltschutzorganisation, sofern Umweltschutz als Zweck in den Vereinsstatuten aufscheint.⁷¹

Ähnlich der Vorgaben in Österreich legt Kroatien fest, dass Umweltschutzorganisationen in Einklang mit den Vorgaben betreffend Vereine registriert wurden. Zudem müssen sie gemäß ihrer Statuten Umweltschutz, einschließlich Schutz der menschlichen Gesundheit und Schutz sowie rationale Nutzung natürlicher Ressourcen, als Zweck aufweisen. Die Organisation muss seit mindestens zwei Jahren bestehen und sich aktiv in Umweltschutz-Belange in ihrem Tätigkeitsbereich eingebracht haben. Sind dieser Voraussetzungen erfüllt, reichen bereits drei Mitglieder aus.⁷² In Spanien gestaltet sich die Situation ähnlich, wobei zusätzlich ein Nachweis hinsichtlich der örtlichen Tätigkeit erforderlich ist.⁷³

In Ungarn und Irland gib es keine derartigen Einschränkungen, abgesehen davon, dass eine Organisation in Irland nachzuweisen hat, dass sie länger als zwölf Monate besteht.⁷⁴

Schweden ist das einzige ersichtliche europäische Land, in dem eine mit § 19 UVP-G vergleichbare Regelung besteht, wobei auch hier, wie unter 5.1. dargelegt, klare Unterschiede bestehen bzw eine weit offenere Herangehensweise gewählt wurde um im Einklang mit Völker- und Unionsrecht zu stehen.

5.3. BISHERIGE HERANGEHENSWEISE IN ÖSTERREICH

Erstmals wurden Umweltschutzorganisationen mit der UVP-G Novelle 2004⁷⁵ in Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie⁷⁶ Rechte gewährt. Nach dem § 19 in der damaligen Fassung hatte die bzw der damalige BMLFUW⁷⁷ auf Antrag der Umweltschutzorganisation im Einvernehmen

⁷⁰ Auskunft der ukrainischen Umweltschutzorganisation Resource & Analysis Center "Society and Environment" (RACSE) vom 15.10.2018.

⁷¹ Auskünfte der Umweltschutzorganisationen Bankwatch Association Romania vom 24.10.2018 und Front 21/42 (Nordmazedonien) vom 17.10.2018.

⁷² Auskunft der kroatischen Umweltschutzorganisationen Zelena Akcija vom 17.10.2018.

⁷³ Auskunft der spanischen Umweltschutzorganisationen Association for Environmental Justice (AJA) vom 16.10.2018.

⁷⁴ Auskünfte der Umweltschutzorganisationen Environmental Management and Law Association (EMLA, Ungarn) vom 16.10.2018 u Irish Environmental Network vom 15.10.2018.

⁷⁵ BGBl I 2004/153.

⁷⁶ Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG (UVP-Richtlinie) und 96/61/EG (IPPC-Richtlinie) des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABL L 2003/156, 17.

⁷⁷ Bundesminister/in für Land und Forstwirtschaft.

mit dem bzw der BMWA⁷⁸ zu entscheiden, ob eine Umweltschutzorganisation sämtliche Kriterien erfüllt und in welchen Bundesländern sie ihre Rechte ausüben kann.

Seither sind die erforderlichen Kriterien Umweltschutz als Vereinszweck, Verfolgung gemeinnütziger Ziele und mindestens dreijähriges Bestehen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens nachzuweisen. Allein aus den beizulegenden Tätigkeitsberichten geht jedoch bereits hervor, dass eine Umweltschutzorganisation aktiv ist und inwieweit sie auf öffentliche Unterstützung trifft. Da das Anerkennungsverfahren ohnehin vorab stattfindet und nicht ad hoc in Bezug auf bereits anhängige Umweltverfahren, ist der Behörde eine dahingehende Prüfung auch durchaus zuzumuten und hat sich in der Vergangenheit bewährt.

Das zusätzliche absolute Kriterium der Mitgliederanzahl kann somit sowohl im Vergleich zu bisherigen allgemein akzeptierten Regelung sowie im Vergleich zu Ansätzen aus anderen Ländern nicht gerechtfertigt sein. So sieht auch der EuGH eine mengenmäßige Beschränkung von Mitgliedern nur dann als zulässig an, wenn nachgewiesen werden muss, dass es die Umweltschutzorganisation auch tatsächlich gibt. Dieses Kriterium war in Österreich wie oben bereits erläutert durch die vor 2018 geltenden Regelungen erfüllt.

⁷⁸ Bundesminister/in für Wirtschaft und Arbeit.

6. CONCLUSIO

Die Änderung des UVP-G stellt, abgesehen von einer fehlenden sachlichen Rechtfertigung und somit möglichen Verfassungswidrigkeit, die hier nicht gesondert behandelt wurde, einen klaren Verstoß gegen die Aarhus Konvention und dem dieser zugrundeliegendem Sekundärrecht der EU, konkret der UVP-RL dar. Darüber hinaus gibt es auf Unionsrechtsebene bereits eindeutige und rechtlich verbindliche Aussagen des EuGH über die Unzulässigkeit einer rein mengenmäßigen Beschränkung wie im UVP-G vorgesehen.

Die Anforderung an Umweltschutzorganisationen, mindestens einhundert Mitglieder aufzuweisen, um sich in Verfahren einzubringen, führt in der Praxis zu einer unsachlichen Einschränkung des Zugangs zu Gerichten und widerspricht damit der Vorgabe von Artikel 9 Abs 2 der Aarhus Konvention, einen „weiten Zugang zu Gerichten“ zu gewähren. Andere Möglichkeiten die Kompetenz und das Engagement der Umweltschutzorganisationen nachzuweisen – wie etwa in Schweden – fehlen in Österreich. Zudem ist die Neuregelung auch für Organisationen mit mehr als einhundert Mitgliedern mit hohem Aufwand verbunden, da der Nachweis etwa nicht durch eidesstattliche Erklärung des Vorstands erfolgen kann. Das ist angesichts der geringen Zahlen von Verfahren mit Rechtsschutz durch Umweltschutzorganisationen sachlich nicht darstellbar.

Art 2 Abs 5 der Aarhus Konvention würde durch die geplante Regelung verletzt, da prinzipiell Umweltschutzorganisationen möglichst breiten Zugang zu Gerichten einzuräumen ist. Beschränkungen sind im innerstaatlichen Recht zwar möglich, müssen aber sachlich gerechtfertigt sein und dürfen in der Praxis keine zu große Einschränkung darstellen. Von einer solchen ist aber beim gegenständlichen Vorschlag eindeutig auszugehen. Auch der EuGH und das ACCC befinden eine rein mengenmäßige Beschränkung als nicht mit der Konvention bzw dem EU-Recht vereinbar. Das „schwedische Modell“ sieht schließlich alternative Zugangskriterien vor, die das UVP-G derzeit nicht enthält und nach dem Vorschlag auch nicht enthalten würde.

Nicht nur vor dem Hintergrund, dass es bisher in nur in zwei UVP-Verfahren pro Jahr Beschwerden von Umweltschutzorganisationen gegeben hat, ist diese Einschränkung nicht mit dem gem Aarhus Konvention und EuGH erforderlichen weiten Zugang zu Gerichten vereinbar. Zudem widerstrebt die Bestimmung der Verpflichtung zur ausreichenden Anerkennung und Unterstützung von Umweltschutzorganisationen.

Im Ergebnis könnten sich Umweltschutzorganisationen in zukünftigen Verfahren einbringen und auf diese Rechtswidrigkeit berufen, sodass ihnen, allenfalls retrospektiv, Partei- bzw. Beteiligtenstellung zuzuerkennen wäre, was sowohl für Projektwerbende als auch für die Öffentlichkeit zu verstärkter Rechtsunsicherheit führt.