

# GRUNDLAGENSTUDIE ZUR AARHUS KONVENTION – UMWELTANWALTSCHAFTEN ALS INSTRUMENT DER UMSETZUNG FAIRER, RECHTSSICHERER UND EFFEKTIVER UMWELTVERFAHREN

**Projektleiterin:**

**Univ.-Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Erika M.  
Wagner**

Vorständin des Instituts für  
Umweltrecht und Leiterin der  
Abteilung Umweltprivatrecht  
am Institut für Zivilrecht

T +43 732 2468 3570

F +43 732 2468 23570

erika.wagner@jku.at

Sekretariat:

**Renate Madlmayr**

DW 3570

renate.madlmayr@jku.at



Studie erstellt von  
Univ.-Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Erika M. Wagner  
Projektmitarbeiterin Mag.<sup>a</sup> Stefanie Fasching

unter Mitwirkung von  
Hon.-Prof. RA Dr. Wilhelm Bergthaler

## Inhaltsverzeichnis

I.	Untersuchungsgegenstand .....	8
II.	Allgemeines zur Aarhus-Konvention .....	8
III.	Europarechtliche Einordnung/Abschluss- und Umsetzungskompetenz.....	8
IV.	Garantien der Aarhus-Konvention.....	9
A.	Die drei Säulen der Aarhus-Konvention .....	9
1.	Zugang zu Umweltinformationen.....	10
2.	Die Öffentlichkeitsbeteiligung.....	10
a)	Öffentlichkeitsbeteiligung – Öffentlichkeit vs betroffene Öffentlichkeit.....	11
(1)	Öffentlichkeitsbeteiligung – Eine Begriffsbestimmung.....	11
(2)	Öffentlichkeit iSd Aarhus Konvention .....	12
(3)	Betroffene Öffentlichkeit iSd Aarhus Konvention.....	12
(4)	Diskriminierungsfreier Zugang zu Gerichten .....	12
3.	Zugang zu Gerichten .....	13
a)	Regelungsinhalt und -umfang .....	14
b)	Mitglieder der Öffentlichkeit.....	15
c)	Zugang zu verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahren „zusätzlich und unbeschadet der in Art 9 Abs 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren“ .....	16
(1)	Abgrenzung des Art 9 Abs 3 und Abs 2 des Aarhus Übereinkommens.....	16
(2)	Gerichtliche Überprüfungsverfahren .....	18
d)	Behörden.....	19
e)	Handlungen und Unterlassungen.....	19
f)	Umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts .....	22
4.	Qualitative Verfahrensstandards des Art 9 Abs 4 AK.....	24
a)	Angemessener und effektiver Rechtsschutz/ vorläufiger Rechtsschutz.....	24
b)	Kosten von Verfahren .....	25
5.	Umsetzung und Einfluss auf unionsrechtlicher Ebene.....	26
a)	Richtlinienvorschlag „Access to Justice“ .....	26
b)	Aarhus-Umsetzungs-Verordnung.....	26
c)	Zusammenspiel des EU-Umweltrechts und der Aarhus-Konvention .....	27
V.	Umsetzungsdefizite.....	27
A.	Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) – Der Compliance-Mechanismus.....	28
1.	ACCC/C/2010/48 .....	28
2.	ACCC/C/2011/63 .....	29
B.	Die 5. Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz .....	29

C.	Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen Österreich (Nr. 2014/4111) – Mahnschreiben v 10.7.2014, C(2014)4883 endg.....	30
1.	Auffassung der Kommission .....	30
2.	Auffassung der österreichischen Behörden und der Europäischen Kommission .....	32
3.	Conclusio der Kommission.....	34
4.	Beurteilung .....	34
VI.	Einschlägige Rechtsprechung des EuGH zur Aarhus Konvention.....	35
A.	Das Auslegungsmonopol des EuGH.....	35
B.	Unmittelbare Anwendbarkeit des Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention („Slowakischer Braunbär“) .....	35
1.	Sachverhalt.....	36
2.	Zuständigkeit des EuGH in Auslegungsfragen betreffend der AK .....	36
3.	Unmittelbare Wirkung .....	37
4.	Effektiver Rechtsschutz .....	37
5.	Beurteilung .....	38
C.	Unmittelbare Anwendbarkeit des Art 9 Abs 3 AK für NGOs - „Rs Trianel“ .....	38
1.	Sachverhalt.....	39
2.	EuGH:.....	40
D.	C-243/15 (Lesoochránárske zoskupenie VLK [LZ]).....	41
1.	Sachverhalt:.....	41
2.	EuGH:.....	42
3.	Fazit:.....	44
E.	Präklusion (Kommission gegen Deutschland).....	44
1.	Sachverhalt:.....	44
2.	EuGH:.....	45
3.	Fazit.....	48
F.	EuGH C-664/15, 14.12.2015 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) [anhängig].....	50
1.	Vorlagefragen des VwGH: .....	50
2.	Fazit:.....	51
VII.	Österreichs Umweltschutzbehörden .....	51
A.	Der Begriff und rechtliche Qualifikation des Umweltschutzbeamten.....	51
B.	Aufgaben .....	52
C.	Einrichtung und Organisation.....	53
D.	Gesetzliche Grundlagen .....	53
E.	Parteistellung und Rechte.....	55

1. Parteistellung in umweltrelevanten Verwaltungsverfahren .....	55
a) Bundesgesetzlich eingeräumte Parteistellung und Rechte.....	56
b) Landesgesetzliche Vorschriften (Oberösterreich).....	59
(1) Umweltschutzgesetz 1996.....	59
(2) Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001.....	60
(3) Oö. BauO1994.....	60
(4) Oö. Einforstungsrechtegesetz.....	60
(5) Oö. Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2006.....	61
(6) Oö. Flurverfassungs-Landesgesetz 1979.....	61
(7) Oö. Starkstromwegegesetz 1970.....	62
(8) Oö. Straßengesetz 1991.....	62
2. Rechtsschutz .....	62
F. Umweltanwaltschaften im Rahmen aktueller Gesetzesvorhaben .....	63
1. Verwaltungsreformgesetz 2017.....	63
2. Gewerbeordnung Neu - Novelle 2017.....	64
G. Der Umweltanwalt: Mitglied der (betroffenen) Öffentlichkeit iSd Aarhus Konvention? .....	66
1. Das Argument der „Staatsnähe“.....	66
2. Das Argument der Nähe zur Öffentlichkeit.....	67
3. Stellung zwischen „Mitglied der Öffentlichkeit“ und Behörde.....	67
4. Betroffene Öffentlichkeit.....	68
H. Rolle der Umweltanwaltschaften im Gefügen der Aarhus-Konvention.....	68
1. Implementation Guide, Aarhus Compliance Committee und Europäische Kommission ..	68
a) Implementation Guide.....	68
b) ACCC/C/2010/48 und ACCC/C/2011/63.....	69
c) Mahnschreiben der Europäischen Kommission .....	70
2. Schlussfolgerungen: Umweltanwaltschaften aus externer (vgl a-c) Betrachtung.....	71
VIII. Studie Fellner Wratzfeld & Partner.....	71
A. These 1:.....	72
1. Auslegung völkerrechtlicher Verträge.....	72
2. Ist die Unterscheidung von privatrechtlichen, öffentlich-rechtlichen und strafrechtlichen Vorschriften notwendig? .....	72
3. Auslegung des europarechtlichen Umweltbegriffs.....	72
B. These 2:.....	73
C. These 3:.....	74
D. These 4:.....	75
E. These 5:.....	76

F. These 6:.....	77
IX. Studie – <i>Schulev-Steindl / Goby</i> .....	77
A. These 1:.....	77
B. These 2:.....	78
C. These 3:.....	79
X. Status quo: Umsetzungsstrategien und -elemente in Österreich.....	80
A. Vorteile durch die Beteiligung der Öffentlichkeit.....	80
B. Der 4. Aarhus-Umsetzungsbericht Österreichs .....	80
1. Inhalte.....	81
(1) Allgemeine und spezifische Regelungen des Umweltprivatrechts (ABGB).....	81
(2) Verwaltungsrecht .....	81
(3) Weitere Umsetzungsfortschritte .....	82
C. Gesetzesentwurf der Wiener Umweltschutzabteilung – MA 22 .....	83
1. Stellungnahme des Umweltdachverbandes und seiner Mitgliedsorganisationen.....	84
2. Stellungnahme der Wiener Arbeiterkammer.....	85
3. Stellungnahme des ÖKOBüros .....	86
4. Stellungnahme des BMLFUW .....	87
5. Rechtliche Beurteilung des Wiener Entwurfs zur Aarhus-Umsetzung .....	88
XI. Umsetzung einer effektiven Bürgerbeteiligung in Österreich de lege ferenda .....	88
A. Arten von Beteiligungsrechten der Öffentlichkeit.....	89
B. Durch den EuGH entwickelte Kriterien für den Zugang zu Gerichten .....	90
1. Effektivitätsgrundsatz und Äquivalenzprinzip .....	90
2. Beschränkung der Anfechtungsgründe .....	91
3. Einfluss eines Verfahrensfehlers auf das Ergebnis der Entscheidung.....	91
C. Mögliche Klageberechtigungssysteme.....	91
1. Das Instrument der Beschwerde an die Umweltschutzabteilung (Umweltbeschwerde).....	92
2. Parteistellung für NGOs oder nachträgliches Überprüfungsrecht? .....	93
a) Unterschiede zwischen Art 9 Abs 2 und Abs 3 AK.....	93
b) Zeitpunkt der Beteiligung .....	94
c) Bagatellschwelle? .....	94
d) Folgen der EuGH-Rsp zur Präklusion .....	95
e) Vor- und Nachteile der Umsetzungsmodelle .....	95
f) Analyse und Bewertung.....	96
D. Initiativantrag betreffend ein Bundesgesetz über ergänzende Rechte von Umweltorganisationen und Einzelpersonen im Umweltrecht (Bundes-Umweltrechtsschutzgesetz-BURG).....	96

1. Ziel des BURG (§ 1).....	96
2. Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen (§ 2) .....	97
3. Elektronische Plattform und Kundmachungen (§§ 4, 5 Abs 1 und 2).....	97
4. Rechte von NGOs und Einzelpersonen (§ 3) .....	98
a) Rechte im Bescheidverfahren (§ 5).....	98
b) Rechte im Ordnungsverfahren (§ 6).....	98
c) Rechte bei Unterlassungen.....	99
(1) Unterlassung von Bescheiden und Maßnahmen.....	99
(2) Unterlassung von Verordnungen.....	99
d) Recht auf vorläufige Maßnahmen .....	99
XII. Neue Herausforderungen: EU setzt Aarhus-Konvention unzureichend um .....	100
A. Feststellungen des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des Aarhus Übereinkommens.....	100
1. ACCC/C/2008/32 und der Entwurf des Beschlusses VI/8f betreffend die Einhaltung der Verpflichtungen der EU nach der Aarhus Konvention .....	100
2. Zu den vorgebrachten Bedenken gegen die Aarhus Konformität .....	101
3. Vorschlag für einen Ratsbeschluss der Europäischen Kommission .....	102
4. Beschluss des Rates zur Annahme des Standpunkts der 6. Tagung der Vertragsparteien .....	103
B. Anpassungsbedarf der EU-Rechtsordnung.....	103
XIII. Zusammenfassende Betrachtung und Schlussfolgerungen.....	104
A. Das Anforderungsprofil an die Österreichische Rechtsordnung .....	104
1. Weitermachen wie bisher ist rechtlich – sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene - nicht möglich: .....	104
2. Das ist in Hinblick auf Art 9 Abs 2 und Art 9 Abs 3 notwendig und mit der österreichischen Rechtsslage vereinbar? .....	106
a) Bezüglich Einzelpersonen,.....	107
b) Bezüglich NGOs .....	108
c) Gleichbehandlung ausländischer NGOs .....	109
d) Vorherige Teilnahme am Verwaltungsverfahren keine Voraussetzung für den Rechtsschutz .....	109
3. Welche verfahrensrechtlichen Konsequenzen ergeben sich aus Art 9 Abs 2 in umweltbezogenen Entscheidungsverfahren im Rahmen der landesrechtlichen Kompetenzen?.....	109
a) Für Einzelne.....	110
b) Für NGOs .....	110
4. Welche zusätzlichen Anforderungen ergeben sich aus Art 9 Abs 3 ?.....	111

5. Welche Auswirkungen haben die jüngsten Beschlüsse des ACCC und der in Gefolgschaft derselben ergangene Ratsbeschluss der EU zu Aarhus .....	112
B. Entwurf Wagner/Bergthaler.....	113
XIV. Entwurf: OÖ Aarhus – Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz (OÖ AÖBG).....	113
XV. Literaturverzeichnis.....	124

## I. Untersuchungsgegenstand

Die vorliegende Untersuchung zeigt auf Basis der bislang erfolgten Umsetzungsdiskussion in der umweltwissenschaftlichen Literatur und der einschlägigen Rsp des EuGH auf, inwiefern **im Rahmen der Umsetzungspflichten aus der Aarhus Konvention** insb jener der Art 9 Abs 2 und Abs 3 AK, **die Einbindung der Umweltschutzorganisationen der Länder als Option zur Gestaltung fairer, effektiver und rechtssicherer Umweltverfahren genutzt werden kann.**

## II. Allgemeines zur Aarhus-Konvention

Effektiver Umweltschutz lässt sich ohne das Interesse und die Mitwirkung der Öffentlichkeit sowie der Zivilcourage Einzelner nicht gewährleisten. Diese Erkenntnis führte bereits 1998 zur Einsicht, dass die Einbeziehung der Bürger in Umweltfragen eine Notwendigkeit ist. Als Ergebnis dieser Überlegungen wurde das Aarhus-Übereinkommen<sup>1</sup> (benannt nach der dänischen Stadt Aarhus, in der es unterzeichnet wurde) verabschiedet. **Es ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der jedermann Beteiligungsrechte zur Umsetzung eines effektiven Umweltschutzes gewähren will.** Er trat am 30.10.2001 in Kraft und wurde von mittlerweile insgesamt 47 Vertragsparteien ratifiziert (Stand Dez 2016), darunter auch Österreich und die Europäische Union.<sup>2</sup>

## III. Europarechtliche Einordnung/Abschluss- und Umsetzungskompetenz

Die Europäische Union hat das Aarhus Übereinkommen am 17.2.2005 mit Beschluss angenommen<sup>3</sup>. **Somit wurde es zu einem integralen Bestandteil der Rechtsordnung der EU.** Gem Art 216 Abs 2 AEUV binden die von der Union geschlossenen Übereinkünfte die Organe der Union und die Mitgliedstaaten.<sup>4</sup>

### Mixed Agreement

Betreffen völkerrechtliche Verträge nicht nur Bereiche, die in die alleinige Zuständigkeit der Union fallen, so bezeichnet man sie als „gemischte Abkommen“. Solcherart Abkommen müssen sowohl durch die Zustimmung der Unionsgesetzgeber (Rat der EU und Europäisches Parlament) als auch durch die einzelnen Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene ratifiziert werden. Die Union als auch **die Mitgliedstaaten sind in Bezug auf ihre jeweiligen Kompetenzen für die Umsetzung des Abkommens verantwortlich.** Das Aarhus Übereinkommen wurde von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission als ein solches gemischtes Abkommen abgeschlossen. Auch Österreich war unter den 37 Vertragsparteien und hat mit der 2005

---

<sup>1</sup> Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten; *Mauerhofer*, NGOs und Einzelpersonen im UVP-Feststellungsverfahren, RdU 2006/1, 10.

<sup>2</sup> UNECE, Aarhus Convention – Parties to the Aarhus Convention and their dates of ratification, <https://www.unece.org/env/pp/aarhus/map.html> (3.12.2016).

<sup>3</sup> Beschluss 2005/370/EG vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft.

<sup>4</sup> Mahnschreiben Nr 2014/4111 der Kommission v 10.7.2014, C(2014)4883 endg.



erfolgten Ratifizierung die Pflicht übernommen, sämtliche Vorgaben der Konvention vollständig umzusetzen<sup>5</sup>.

Hinsichtlich der innerstaatlichen Implementierung der Vorgaben des Art 9 Abs 3 AK sind die Mitgliedstaaten in der Verantwortung. Der Rat der Europäischen Union erklärt im Beschluss 2005/370/EG zum Abschluss des Aarhus Übereinkommens ausdrücklich, dass die „Mitgliedstaaten für die Erfüllung dieser Verpflichtungen zum Zeitpunkt der Genehmigung des Übereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft zuständig sind und auch dafür zuständig bleiben werden, es sei denn, dass bzw. bis die Gemeinschaft in Ausübung ihrer Zuständigkeiten nach dem EG-Vertrag Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zur Umsetzung dieser Verpflichtungen annimmt“. <sup>6</sup> Dies ist bis dato nicht geschehen.

**Für die Republik Österreich besteht daher sowohl auf völkerrechtlicher Ebene als auch durch die Bindung an bestehendes Unionsrecht eine Verpflichtung die Garantien der Aarhus Konvention innerstaatlich umzusetzen.**

## IV. Garantien der Aarhus-Konvention

Das Ziel des Aarhus-Übereinkommens ist die Gewährleistung des Rechts

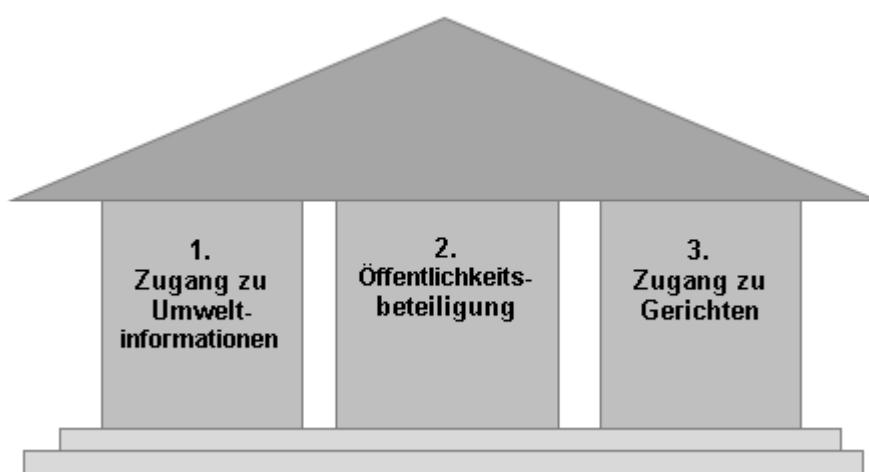
1. auf **Zugang zu Informationen** (Art 4 und 5 iVm Art 9 Abs 1),
2. auf **Öffentlichkeitsbeteiligung** an Entscheidungsverfahren (Art 6 und 8 iVm 9 Abs 2) und
3. auf **Zugang zu gerichtlichen Überprüfungen in Umweltangelegenheiten** (Art 9 Abs 3)

zum Schutz des Rechts jeder Person gegenwärtiger und künftiger Generationen in einer der Gesundheit und dem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben (Art 1).

Die Garantien der Aarhus Konvention sollen in ihrer Gesamtheit (neben der Gewährleistung einzelner Rechte) auch das Umweltbewusstsein der Öffentlichkeit schärfen und für eine bessere Anwendung und Durchsetzung der Umweltvorschriften sorgen.<sup>7</sup>

### A. Die drei Säulen der Aarhus-Konvention

Die Inhalte der Aarhus-Konvention lassen sich in **3 Säulen** gliedern:



Directive of the EU (2012),  
colkit.pdf.

## 1. Zugang zu Umweltinformationen

Die 1. Säule gewährleistet den Zugang zu Umweltinformationen (Art 4 und 5 iVm 9 Abs 1):

Art 4 Abs 1

*(1) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass die Behörden nach Maßgabe der folgenden Absätze dieses Artikels und im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf Antrag zur Verfügung stellen; hierzu gehören, wenn dies beantragt wird und nach Maßgabe des Buchstaben b, auch Kopien der eigentlichen Unterlagen, die derartige Informationen enthalten oder die aus diesen Informationen bestehen; dies geschieht*

*a) ohne Nachweis eines Interesses;*

*b) in der erwünschten Form, es sei denn,*

*i) es erscheint der Behörde angemessen, die Informationen in anderer Form zur Verfügung zu stellen, was zu begründen ist, oder*

*ii) die Informationen stehen der Öffentlichkeit bereits in anderer Form zur Verfügung.*

Art 9 Abs 1 gewährleistet die Durchsetzungsmöglichkeit eines auf Grundlage von Art 4 gestellten Antrags auf Umweltinformationen vor einem Gericht bzw einer anderen unabhängigen und unparteiischen Stelle.

→ **Art 9 Abs 1 ist Grundlage für ein Klagerecht bei Verletzung des Umweltinformationszugangs.**

Auf europarechtlicher Ebene wurde diese Anforderung durch die UmweltinformationsRL (2003/4/EG)<sup>8</sup> umgesetzt.

**Die gegenständliche Untersuchung bezieht sich primär auf die 2. und auf die 3. Säule: die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.**

## 2. Die Öffentlichkeitsbeteiligung

Die sogenannte 2. Säule sieht die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren über bedeutende umweltrelevante Vorhaben vor.

Art 6 legt in diesem Zusammenhang fest, bei welchen Entscheidungen die Öffentlichkeit beteiligt (bei bestimmten geplanten Tätigkeiten gem Anh I<sup>9</sup>) bzw informiert werden muss und zu welchem Zeitpunkt dies zu erfolgen hat („zu einem Zeitpunkt, zudem noch (alle) Optionen offen stehen“). Zur zeitlichen Dimension des Art 9 Abs 2 siehe unten.

<sup>8</sup> RL 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates c 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, Abl v 14.2.2003, L 041.

<sup>9</sup> Tätigkeiten zB Anlagen im Bereich der Abfallbehandlung, Herstellung und Verarbeitung von Metallen oder im Energiebereich

→ **Art 9 Abs 2 ist Grundlage für ein Klagerecht bei Rechtsverletzungen, die im Rahmen von Entscheidungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art 6 vorkommen können.** <sup>10</sup>

### **Art 9 Abs 2**

*(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,*

*(a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ*

*(b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozess(verfahrens)recht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und - sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 - sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.*

## **a) Öffentlichkeitsbeteiligung – Öffentlichkeit vs betroffene Öffentlichkeit**

### **(1) Öffentlichkeitsbeteiligung – Eine Begriffsbestimmung**

Sollen konkrete Fragen zur Einbeziehung der Öffentlichkeit untersucht werden, muss vorab geklärt werden, um wen es sich bei der angesprochenen Öffentlichkeit handelt, die in weiterer Folge beteiligt werden soll.

Eine allgemein gültige Definition der „Öffentlichkeitsbeteiligung“ ist nicht existent.<sup>11</sup> Es lässt sich aber eine Unterscheidung zwischen der Bürgerbeteiligung i.e.S. und der Beteiligung der organisierten Öffentlichkeit (Öffentlichkeitsbeteiligung) erkennen:<sup>12</sup>

- Ø **Bürgerbeteiligung** bezeichnet „die Möglichkeit aller betroffenen und interessierten Bürgerinnen und Bürger, ihre Interessen und Anliegen bei öffentlichen Vorhaben zu vertreten und einzubringen“.
- Ø **Öffentlichkeitsbeteiligung** hingegen bezieht neben den Bürgerinnen und Bürgern (bzw. Bürgerinitiativen) auch Interessengruppen (zB Kammern und NGOs) mit ein.<sup>13</sup>

**Teilnehmer der Öffentlichkeit können somit ua einzelne Personen, Personengruppen (Bürgerinitiativen), Interessenvertretungen (zB Kammern) und Organisationen der Zivilgesellschaft sein.**

<sup>10</sup> SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen), Verbandsklage wirksam und rechtskonform ausgestalten: Stellungnahme zur Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfgesetzes, BT-Drucksache 18/9526 (2016) 2.

<sup>11</sup> Neger, Spannungsverhältnisse bei der Beteiligung an Projektgenehmigungsverfahren in FS Brünner (2014) 943.

<sup>12</sup> Arbter, Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden (Land Vorarlberg) (2010) 10; Arbter, Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Praxisleitfaden (2011) 133.

<sup>13</sup> Arbter, Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung (2005) 6.

## **(2) Öffentlichkeit iSd Aarhus Konvention**

Gem der Begriffsbestimmungen des Art 2 der Konvention bedeutet „Öffentlichkeit“ *eine oder mehrere Personen, oder jP sowie deren Vereinigungen, Organisationen und Gruppen*. Inwieweit die letztgenannten Konstrukte zur Öffentlichkeit zählen, bestimmt sich nach den Vorschriften des innerstaatlichen Rechts. Daraus wird ersichtlich, dass sich der Begriff der „Öffentlichkeit“ nicht auf jedermann bezieht, sondern dass auch der (breiten) „Öffentlichkeit“ Grenzen durch die nationale Ausgestaltung gesetzt.

## **(3) Betroffene Öffentlichkeit iSd Aarhus Konvention**

Im Gegensatz zur Öffentlichkeit iSd Konvention werden an den Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“ strengere Maßstäbe angelegt. Zur betroffenen Öffentlichkeit zählen die oben genannten Personen, Gruppen ect, wenn sie von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind bzw wenn sie einen Teil der Öffentlichkeit darstellen, die ein Interesse an den Entscheidungsverfahren haben. Für NGOs besteht ex lege eine Interessensfiktion.

Inwieweit Bürgerinitiativen zum Begriff der betroffenen Öffentlichkeit zählen, ist fraglich. Art 2 Z 5 fordert bei der betroffenen Öffentlichkeit entweder die direkte (wahrscheinliche) Betroffenheit oder ein Interesse an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren. Ein solches Interesse wird nur bei nichtstaatlichen Umweltschutzorganisationen, die „alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“, fingiert. Sollte das nationale anzuwendende Recht Bürgerinitiativen nicht kennen und normativ regeln, ist es fraglich, ob die Fiktion des bestehenden Interesses auch in ihrem Fall gilt.

### **Ausreichendes Interesse**

Was als „ausreichendes Interesse“ und als „Rechtsverletzung“ gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts, wobei die Ziele der Konvention (der Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren) miteinzubeziehen sind.<sup>14</sup>

### **Nichtstaatliche Regierungsorganisationen (NGOs)**

Hinsichtlich der Beteiligung von NGOs normiert die Aarhus Konvention ausdrücklich, dass NGOs iSd Art 2 Z 5 („die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“) immer ein ausreichendes Interesse gem Art 9 Abs 2 lit a haben und Träger von Rechten sind, die iSv lit b verletzt werden können.

### **Ausschöpfung des verwaltungsbehördlichen Überprüfungswegs**

Art 9 Abs 2 zielt nicht darauf ab, die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde zu beschneiden. Die Ausschöpfung des innerstaatlichen verwaltungsbehördlichen Überprüfungswegs bleibt vor Einleitung eines gerichtlichen Überprüfungsverfahrens bestehen, sofern ein solcher Ablauf innerstaatlich vorgesehen ist.

## **(4) Diskriminierungsfreier Zugang zu Gerichten**

Die Garantien der Aarhus Konvention stehen Mitgliedern der Öffentlichkeit unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrer Volkszugehörigkeit oder ihres Wohnsitzes zu.

---

<sup>14</sup> Huber-Medek, Zur Bindungswirkung von UVP-Feststellungsbescheiden, ÖZW 2015, 117.

Art 3 Abs 9 postuliert hierfür: *Im Rahmen der einschlägigen Bestimmungen dieses Übereinkommens hat die Öffentlichkeit Zugang zu Informationen, die Möglichkeit, an Entscheidungsverfahren teilzunehmen, und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ohne dabei wegen Staatsangehörigkeit, Volkszugehörigkeit oder Wohnsitz benachteiligt zu werden; eine juristische Person darf nicht aufgrund ihres eingetragenen Sitzes oder aufgrund des tatsächlichen Mittelpunkts ihrer Geschäftstätigkeit benachteiligt werden.*

Auch diese Vorgabe soll eine umfassende Einbeziehung der Öffentlichkeit sichern und einen effektiven Rechtsschutz gewährleisten.<sup>15</sup>

### 3. Zugang zu Gerichten

#### **Art 9**

*(1) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, daß jede Person, die der Ansicht ist, daß ihr nach Artikel 4 gestellter Antrag auf Informationen nicht beachtet, fälschlicherweise ganz oder teilweise abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit dem genannten Artikel bearbeitet worden ist, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat.*

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

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

*(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, daß Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,*

*(a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ*

*(b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozeßrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und - sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 - sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten. Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können. Absatz 2 schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und läßt das Erfordernis der*

<sup>15</sup> Schulev-Steindl/Goby, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Absatz 3) (2009) 19.

*Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.*

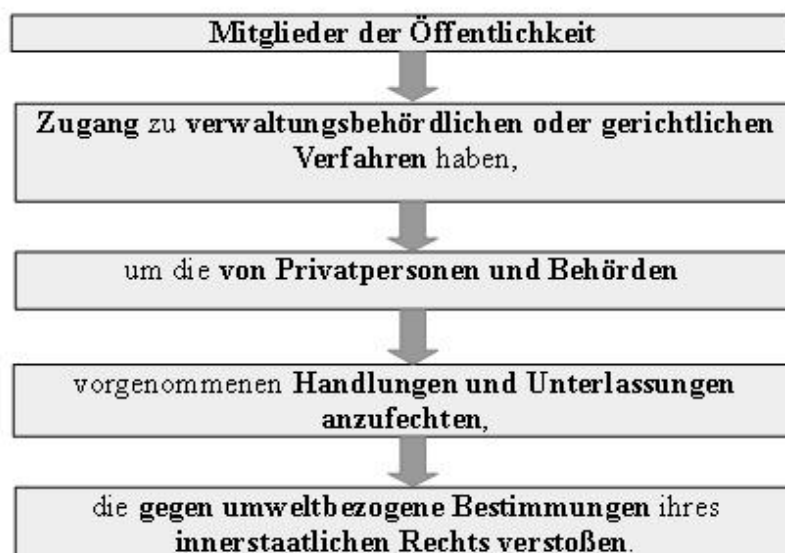
*(3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, daß Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.*

### a) Regelungsinhalt und -umfang

Art 9 gewährleistet Mitgliedern der Öffentlichkeit, sofern sie die innerstaatlich festgelegten Kriterien erfüllen, den Zugang zu Überprüfungsverfahren, die die Einhaltung der nationalen umweltbezogenen Bestimmungen betreffen.

→ **Art 9 Abs 3 sieht ein Klagerecht gegen von Behörden und Privatpersonen vorgenommene Handlungen oder Unterlassungen vor, die gegen umweltbezogene Bestimmungen verstoßen.<sup>16</sup>**

Die Klagemöglichkeiten iSd Art 9 Abs 3 umfassen eine **allgemeine und umfassende Überprüfung bei Verstößen (Handlungen und Unterlassungen) gegen das innerstaatliche Umweltrecht sowohl durch Behörden als auch durch Privatpersonen.**



<sup>16</sup> SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen), Verbandsklage wirksam und rechtskonform ausgestalten: Stellungnahme zur Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfgesetzes, BT-Drucksache 18/9526 (2016) 2; NABU, Europa- und völkerrechtskonforme Umsetzung der Vorgaben über Rechtsbehelfe in Umweltangelegenheiten, <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/naturschutz/naturschutzrecht/160517-nabu-stellungnahme-umwrg.pdf>.

Eine Klagebefugnis ist die Berechtigung eines Klägers, zum Schutz eines Rechts oder eines Interesses die Rechtmäßigkeit der Entscheidung, Handlung oder Unterlassung einer Behörde vor einem Gericht oder einer anderen unabhängigen und unparteiischen Stelle anzufechten. Die Klagebefugnis kann je nach Gegenstand der angefochtenen Entscheidung, Handlung oder Unterlassung variieren bzw je nachdem, ob es sich bei dem Kläger um eine Einzelperson oder um eine anerkannte Umwelt-NGO handelt.<sup>17</sup>

Im Zuge der jahrelangen Verhandlungen stand primär der „Access to justice“ im Mittelpunkt der gegensätzlichen Überzeugungen der Vertragsstaaten. Vor allem aufgrund der deutschen Verhandlungsposition und der Weigerung einer Unterzeichnung des Aarhus Übereinkommens nahm man im zentralen Punkt „Zugang zu Gerichten“ Rücksicht auf die deutsche Position und paraphierte weitreichende Ausstiegsklauseln und weichte die ursprünglichen Ansätze durch unbestimmte Formulierungen auf. Dadurch wurde der Umsetzungsprozess erheblich verkompliziert und die Unklarheiten bei der Auslegung der Konvention verstärkt.<sup>18</sup> Das Aarhus Übereinkommen lässt Klarheit darüber vermissen, wer in welchen Fällen und in welcher Weise diese Überprüfungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen kann.<sup>19</sup> Somit ergeben sich Auslegungsfragen hinsichtlich des „Wer“, „Wogegen“ und des „Wie“ des Access to justice.

## b) Mitglieder der Öffentlichkeit

Wie oben bereits näher erörtert besteht im Rahmen der Aarhus Konvention ein Unterschied zwischen der Öffentlichkeit im Allgemeinen und der betroffenen Öffentlichkeit im Besonderen. **Art 9 Abs 3** richtet sich mit seiner Gewährleistung an den breiter gefassten Begriff der Öffentlichkeit, der sich an *„eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen;“* richtet. Trotz der Weite der Definition, die der Wortlaut vermuten lassen könnte, ist mit der (breiten) Öffentlichkeit nicht jedermann, jede Person oder jeder Einzelne gemeint. Vielmehr steht diese Begriffsbestimmung unter einem **doppelten Ausführungsvorbehalt**<sup>20</sup>:

- 1) Erstens ist den Mitgliedern der Öffentlichkeit nur dann ein Gerichtszugang zu gewähren, wenn sie etwaige durch das innerstaatliche Recht festgelegte Kriterien erfüllen und
- 2) zweitens zählen Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen von natürlichen Personen nur in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis zu den Mitgliedern der Öffentlichkeit.

Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus belässt seinem Wortlaut nach den Vertragsparteien einen gewissen Spielraum hinsichtlich der Bestimmung der Personen, die Verwaltungs- oder gerichtliche Verfahren anstrengen können, und der Art des Verfahrens (Verwaltungs- oder gerichtliches Verfahren).<sup>21</sup> Daraus wird ersichtlich, dass den MS nicht die Verpflichtung obliegt, das Instrument einer actio popularis im innerstaatlichen Recht zu

<sup>17</sup> EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 58.

<sup>18</sup> Keupp/Zschesche, Die Aarhus-Konvention – Bürgerbeteiligung in neuer Qualität? UfU-Paper, [http://www.aarhus-konvention.de/media/content/files/Studien/Hintergrundpapier\\_Aarhus\\_Final.pdf](http://www.aarhus-konvention.de/media/content/files/Studien/Hintergrundpapier_Aarhus_Final.pdf).

<sup>19</sup> Keupp/Zschesche, Die Aarhus-Konvention – Bürgerbeteiligung in neuer Qualität? UfU-Paper, [http://www.aarhus-konvention.de/media/content/files/Studien/Hintergrundpapier\\_Aarhus\\_Final.pdf](http://www.aarhus-konvention.de/media/content/files/Studien/Hintergrundpapier_Aarhus_Final.pdf).

<sup>20</sup> Schulev-Steindl/Goby, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Absatz 3) (2009) 20.

<sup>21</sup> EuG 14.6.2012, Rs T 396/09.

installieren, sondern dass auch weniger umfassende Umsetzungsvarianten zulässig sind<sup>22</sup> (dazu näher unten). Das ACCC hält zu den Kriterien allerdings fest, dass die Wendung „etwaige“ in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien“ eine Selbstbeschränkung der MS indiziert, keine zu strengen Kriterien festzulegen. **Der Zugang zu Gerichten soll die Regel, nicht die Ausnahme sein.**<sup>23</sup>

### **Beteiligung von NGOs?**

Die Rolle von Umweltorganisationen wird in Art 9 Abs 3 im Gegensatz zu Art 9 Abs 2 allerdings nicht näher geregelt. Eine mögliche Interpretation wäre, dass Art 9 Abs 3 AK unter dem ausschließlichen Regelungsvorbehalt der Vertragsstaaten steht. Dementsprechend würde es genügen, wenn nur irgendeine wenn auch selektive Form eines Gerichtszugangs (bspw unter vollkommenen Ausschluss von NGOs) bestünde.

Art 9 Abs 3 soll gem der Ziele und Systematik der Aarhus Konvention jedoch einen weiten Zugang zu Gericht eröffnen und sicherstellen. Zudem besteht eine Gleichwertigkeit der Überprüfungsverfahren aller 3 Säulen, wodurch der Schluss gezogen werden kann: Wenn schon der enger gefasste Art 9 Abs 2 eine gerichtliche Kontrolle der gesamten materiell- und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit - gerade - durch NGOs ermöglicht, so gilt dies auch für den gesamten restlichen von Abs 3 erfassten Bereich des Umweltrechts.<sup>24</sup>

**Art 9 Abs 3 fungiert als Auffangtatbestand im Regelungsgefüge der Konvention.**<sup>25</sup> Im Zusammenspiel mit Art 9 Abs 2 ergibt sich daraus ein Ausgleich des gegenwärtigen Ungleichgewichts zwischen dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zwischen Umweltnutzungs- und Umweltschutzinteressen. Umweltnutzer (wie bspw Liegenschaftseigentümer) haben gegenüber Umweltschützern umfassendere Rechtsschutzmöglichkeiten. Die Umwelt selbst kann sich bei Verstößen gegen das Umweltrecht nicht zur Wehr setzen. Die Geltendmachung von Verletzungen von Gemeinwohlinteressen war bisher immer an die Verletzung subjektiver Rechte gebunden (Schutznormtheorie). Eine Einbeziehung von NGOs wäre neben dem Rechtsinstitut der Umweltschutzverbände ein Gewinn für die Umwelt und notwendiger Bestandteil einer AK-konformen Umsetzung des Access to justice (Stärkung nicht klagebewehrter Umweltinteressen gegenüber klagebewehrten Individual- und Wirtschaftsinteressen<sup>26</sup>). Für die Art der und den Umfang der Beteiligung stehen unterschiedliche Modelle zur Verfügung, auf die im Weiteren noch näher eingegangen wird.

### **c) Zugang zu verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahren „zusätzlich und unbeschadet der in Art 9 Abs 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren“**

#### **(1) Abgrenzung des Art 9 Abs 3 und Abs 2 des Aarhus Übereinkommens**

Art 9 Abs 3 AK schafft eine weitere Klasse von Fällen, in denen Mitglieder der Öffentlichkeit an Verwaltungs- oder Gerichtsorgane appellieren können. Während er auf eine weitaus breitere Palette von Handlungen und Unterlassungen anwendbar ist als die Absätze 1 und 2 ermöglicht

<sup>22</sup>Schulev-Steindl/Goby, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Absatz 3) (2009) 20.

<sup>23</sup>UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide (2014) 198.

<sup>24</sup>SRU, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar (2005) 3.

<sup>25</sup>

<sup>26</sup>SRU, Verbandsklage wirksam und rechtskonform ausgestalten: Stellungnahme zur Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (2016) 4.



er den Vertragsstaaten auch mehr Flexibilität bei der Umsetzung. Aufbauend auf dem ErWG 18 des Übereinkommens und Absatz 26 der Sofia-Leitlinien, gibt er bestimmten Mitgliedern der Öffentlichkeit die Möglichkeit, das Umweltrecht durchzusetzen.

Art 9 Absatz 3 sieht vor, dass die Mitglieder der Öffentlichkeit das Umweltrecht entweder direkt durchsetzen können, indem sie den Fall vor Gericht bringen, damit das Gesetz vollzogen wird (anstatt einfach nur persönliche Schäden zu beseitigen) oder indirekt durch Einleitung und Teilnahme an Verwaltungsverfahren. Die öffentliche Vollstreckung des Gesetzes kann dabei eine wichtige Hilfe für unterbesetzte Umweltschutzbehörden sein.<sup>27</sup>

Da Art 9 Aarhus Konvention sowohl in seinem Abs 2 als auch in Abs 3 den Zugang zu Überprüfungsverfahren einräumen will, stellt sich die Frage nach möglichen Überschneidungen und Abgrenzungen der beiden Tatbestände:

Unter **Art 9 Abs 3** fallen sämtliche **Verstöße gegen umweltrelevante Bestimmungen**. Somit auch solche gegen Genehmigungs/Bewilligungsbescheide von umweltbeeinträchtigenden Anlagen, gegen in solchen Bescheiden erteilte Auflagen, Verstöße bei Umweltverträglichkeitsprüfungen ect.

Die Aarhus Konvention hält für einige der genannten Gegenstände jedoch eine speziellere Bestimmung bereit: **Art 9 Abs 2 AK** ist bei all jenen **Entscheidungen** einschlägig, die die **Zulassung von in Anh I angeführten Tätigkeiten** betreffen. Darunter fallen ab einer gewissen Qualität und Quantität bspw Wärmekraftwerke, Abfall und Abwasserbehandlungsanlagen, Flughäfen, Eisenbahnstrecken uvm. Sowohl Art 9 Abs 2 als auch Abs 3 gewähren Mitgliedern der (betroffenen) Öffentlichkeit scheinbar einen Zugang zu Überprüfungsverfahren hinsichtlich der gleichen Bereiche. Trotz dieser **Überschneidung der sachlichen Anwendungsbereiche** ist **Art 9 Abs 3 AK nicht mit den Überprüfungsgarantien des Abs 2 gleichzusetzen**:

∅ Art 9 Abs 2 AK ist enger ausgestaltet und gem Art 6 AK nur auf Entscheidungen über die Zulassung von in Anh I genannten Tätigkeiten anwendbar. Er ist sowohl hinsichtlich der Anfechtungsgegenstände (nur Entscheidungen) als auch hinsichtlich der Kategorien (nur die Zulassung von Tätigkeit des Anh I) eingeschränkt.

∅ Zudem ist auch der Adressatenkreis restriktiver ausgestaltet, da sich Art 9 Abs 2 AK nur an die Mitglieder der „betroffenen“ (!) Öffentlichkeit richtet. Somit sind nur die von Entscheidungsverfahren betroffene (oder wahrscheinlich betroffene) Öffentlichkeit bzw die Teile der Öffentlichkeit mit einem Interesse am Entscheidungsverfahren und NGOs erfasst.

Das ACCC – bestätigt von der Vertragsstaatenkonferenz – führt zu dieser Frage in seiner Empfehlung<sup>28</sup> aus: *„Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien, den Zugang zu Gerichten für drei allgemeine Kategorien von Handlungen und Unterlassungen durch Behörden zu gewährleisten. Abgesehen von Entscheidungen über den Zugang zu Informationen unterscheidet man einerseits Handlungen und Unterlassungen im Zusammenhang mit Genehmigungen für bestimmte Tätigkeiten einer öffentlichen Behörde, für die eine öffentliche Beteiligung nach Artikel 6 (Artikel 9 Absatz 2) erforderlich ist, andererseits alle anderen Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen und Behörden, die gegen*

<sup>27</sup>UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide (2014) 197.

<sup>28</sup> ACCC/C/2005/11 [Belgien]; ECE/MP.PP/2008/5/Add.3.

**nationales Umweltrecht verstoßen (Art. 9 Abs 3). Es ist offensichtlich, dass die Begriffe von Absatz 2 und Absatz 3 des Übereinkommens nicht identisch sind.**

**Art 9 Abs 3 AK bildet sohin einen Auffangtatbestand für all jene Verstöße gegen nationales Umweltrecht, die nicht die Genehmigung einer in den Katalog des Art 6 iVm Anh I AK fallenden Tätigkeit durch eine öffentliche Behörde betreffen.**

## **(2) Gerichtliche Überprüfungsverfahren**

Aus den unionsrechtlich festgeschriebenen öffentlichen und sonstigen Interessen und den sich daraus ergebenden Behördenpflichten erwachsen Privatpersonen und ihren Vereinigungen Rechte, die von nationalen Gerichten geschützt werden müssen.<sup>29</sup> Diese Rechte können sowohl verfahrens- als auch materiell-rechtlicher Art sein. Bestimmte Verfahrensrechte und materielle Rechte können zeitgleich geltend gemacht werden, zB wenn eine Entscheidung, Handlung oder Unterlassung einer Behörde a) Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung und b) die Erfüllung materiell-rechtlicher Umweltschutzverpflichtungen betrifft. Daher gewährt Artikel 9 Absatz 3 der Öffentlichkeit Zugang zu Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren. Diese Bestimmung deckt potenziell eine große Bandbreite von Verfahren für die "Bürgerbeteiligung" ab. Einerseits kann die Beteiligung durch die Gewährung eines Zugangs zu Gerichten für Mitglieder der Öffentlichkeit sichergestellt werden, andererseits kann die Verpflichtung beispielsweise auch dadurch erfüllt werden, dass ein Recht für die Mitglieder der Öffentlichkeit besteht, Verwaltungs- oder Strafverfahren einzuleiten. Die Parteien haben einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Festlegung, welche Foren (Gerichts- oder Verwaltungsbehörde) und Verfahrensformen (z. B. Zivilrecht, Verwaltungsrecht oder Strafrecht) zur Verfügung stehen, um die in Rede stehenden Handlungen und Unterlassungen in Frage zu stellen bzw anzufechten. Der EuGH hat die Verfahrensautonomie der MS, dh ihr Recht auf Festlegung ihrer eigenen detaillierten Verfahrensvorschriften, ausdrücklich anerkannt.<sup>30</sup> Unter Berücksichtigung der allgemeinen Verpflichtung in Artikel 3 Absatz 1, einen klaren, transparenten und einheitlichen Rahmen festzulegen und aufrechtzuerhalten, werden die Parteien nicht daran gehindert, unterschiedliche Prüfverfahren für verschiedene Arten von Handlungen und Unterlassungen vorzusehen.

Obwohl Art 9 Abs 3 keine ausdrückliche Verpflichtung zur Errichtung eines Systems zur Überprüfung der materiellen oder verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit vorsieht<sup>31</sup>, kann eine Vertragspartei den Umfang der Überprüfung nach dieser Vorschrift nicht auf eine prozedurale oder materielle Rechtmäßigkeit beschränken. Vielmehr muss in den Prüfungsverfahren für angefochtene Handlungen und Unterlassungen **sowohl die materielle als auch die prozessuale Rechtmäßigkeit der behaupteten Verletzung in Frage gestellt werden können.**<sup>32</sup> Beispielsweise müssen Einzelpersonen und NGOs, die die nationalen Kriterien erfüllen, eine Rechtsverletzung durch Immissionen einer Abwasseranlage aufgrund einer Überschreitung des Genehmigungskonsenses geltend machen können. Ein möglicher Weg, eine solche Rechtsverletzung geltend zu machen, wäre eine Unterlassungsklage gegen den Betreiber bzw die Erwirkung einer einstweiligen Verfügung, um die Abwasserbelastung zu

<sup>29</sup> EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 34.

<sup>30</sup> EuGH C-416/10 (*Rs Križan*); EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 21.

<sup>31</sup> EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 128.

<sup>32</sup> UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide (2014) 198.

stoppen. Eine andere Möglichkeit wäre die Beschreitung des verwaltungsrechtlichen Wegs, im Rahmen dessen der Betroffene Parteistellung im Verwaltungsverfahren hat.<sup>33</sup>

Die Rechtsprechung des EuGH zeigt, insbesondere in den Rs *East Sussex*<sup>34</sup> und *Janecek*, dass der EU-Grundsatz der effektiven gerichtlichen Überprüfung der materiell- und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit auch für Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Artikel 9 Absatz 3 des Aarhus-Übereinkommens gilt. Andernfalls könne nicht sichergestellt werden, dass die Ziele des Umweltrechts der EU und die daraus erwachsenden Rechte von den nationalen Gerichten ausreichend geschützt werden.<sup>35</sup> **Der Überprüfungsmaßstab ist sowohl im Anwendungsbereich des Art 9 Absatz 3 als auch bei Artikel 9 Absatz 2 AK derselbe, was bedeutet, dass ein nationales Gericht sowohl die materiell-rechtliche als auch die verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit prüfen muss.**<sup>36</sup>

#### d) Behörden

Mitgliedern der Öffentlichkeit muss es möglich sein, Handlungen und Unterlassungen von staatlichen Einrichtungen und Organisationen anzufechten, die umweltrechtliche Bestimmungen verletzen.<sup>37</sup>

Art 2 Abs 2 definiert den Behördenbegriff iSd Aarhus Konvention. Behörden sind alle Stellen der öffentlichen Verwaltung sowohl auf nationaler, regionaler und auch anderer Ebene; sowie natürliche und juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen. Zudem fallen auch alle sonstigen natürlichen oder juristischen Personen unter den Behördenbegriff, die unter der Kontrolle der vorher genannten Stellen oder Personen stehen, sowie sämtliche Einrichtungen aller in Art 17 AK genannten Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration der Vertragsparteien des Aarhus Übereinkommens.

Ausgenommen vom Behördenbegriff sind explizit „Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln“.

#### e) Handlungen und Unterlassungen

Um Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren gewährt zu bekommen, muss nicht von vornherein feststehen, dass es zu einer Verletzung von Umweltschutzvorschriften gekommen ist. Vielmehr muss ein Mitglied der Öffentlichkeit nur behaupten, dass es eine Handlung oder Unterlassung gibt, die gegen das nationale Umweltrecht verstößt.<sup>38</sup>

#### Handlungen

Die Aarhus Konvention selbst bietet keine Definition des Handlungsbegriffs iSd Art 9 Abs 3 AK. Nach Art 31 WVK<sup>39</sup> erfolgt die Auslegung eines internationalen Vertrags zwischen *Staaten* „nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes“.

<sup>33</sup>UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide (2014) 198.

<sup>34</sup> EuGH C-71/14 (Rs *East Sussex*).

<sup>35</sup> EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 128.

<sup>36</sup> UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide (2014) 199; EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 128.

<sup>37</sup>UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide (2014) 199; EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 128.

<sup>38</sup>UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide (2014) 296.

<sup>39</sup> Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, BGBl 40/1980.

Auch nach der stRsp des EuGH ist bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge auf den Wortlaut der Bestimmung sowie auf die Ziele des Übereinkommens abzustellen.

Die Ziele der Aarhus Konvention ergeben sich ua aus dem 6., 8. und 9. Absatz der Präambel, in denen es heißt:

- „in der Erkenntnis, daß ein angemessener Schutz der Umwelt für das menschliche Wohlbefinden und die Ausübung grundlegender Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf Leben, unabdingbar ist“ und
- „in Erwägung dessen, daß Bürger zur Wahrnehmung dieses Rechts und zur Erfüllung dieser Pflicht Zugang zu Informationen, ein Recht auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten haben müssen, und in Anbetracht der Tatsache, daß sie in dieser Hinsicht gegebenenfalls Unterstützung benötigen, um ihre Rechte wahrnehmen zu können“ sowie
- „in der Erkenntnis, daß im Umweltbereich ein verbesserter Zugang zu Informationen und eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren die Qualität und die Umsetzung von Entscheidungen verbessern, zum Bewußtsein der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten beitragen, der Öffentlichkeit die Möglichkeit geben, ihre Anliegen zum Ausdruck zu bringen, und es den Behörden ermöglichen, diese Anliegen angemessen zu berücksichtigen“.

Zudem bestimmt Art 1 AK das Ziel der Konvention: „Um zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrer Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen, gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen.“

Die Ziele der Konvention erfordern daher eine sehr weite Auslegung des Begriffs der anfechtbaren umweltbezogenen „Handlungen“. Art 9 Abs 3 AK räumt den MS zwar einen Spielraum bei der Festlegung sowohl der Verfahrensarten als auch des Personenkreises ein, die diese (Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren) anstrengen können. Bei dem Begriff der „Handlungen“ ist ein derartiger Spielraum jedoch nicht ersichtlich. Der EuGH hat daher bereits in zwei Entscheidungen klargestellt, dass eine Einschränkung bspw auf einzelfallbezogene Maßnahmen nicht zulässig sei, da „die im Umweltbereich vorgenommenen Handlungen in den meisten Fällen Handlungen mit allgemeiner Geltung“ seien. Daher sei eine derartige Beschränkung im Lichte der Ziele der AK nicht gerechtfertigt.<sup>40</sup>

Da Art 2 Abs 2 den Behördenbegriff der Aarhuskonvention einschränkt und Einrichtungen oder Gremien in gerichtlicher oder gesetzgeberischer Tätigkeit ausdrücklich ausnimmt, fallen deren Handlungen nicht unter den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3. Dies gilt auch für Unionsorgane in gerichtlicher oder gesetzgeberischer Tätigkeit.<sup>41</sup>

## **Unterlassungen**

Der Begriff der „Unterlassungen“ beinhaltet im Fall einer behördlichen Untätigkeit das Versäumnis der Behörde, das Umweltrecht in Bezug auf andere öffentliche Stellen oder private Stellen umzusetzen oder durchzusetzen.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> EuGH 14.6.2012, T-396/09; 14.6.2012, T-338/08.

<sup>41</sup> EuGH 14.6.2012, T-338/08.

<sup>42</sup> UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide (2014) 199.

Der Richtlinienvorschlag über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten definiert die Unterlassung eines Verwaltungsakts als das „Nichttätigwerden einer Behörde, obwohl sie dazu nach dem Umweltrecht verpflichtet ist“ (Art 2 Abs 1 Z e).

### **Verstöße gegen innerstaatliches Recht**

Grundlage für Rechtsverstöße von Privaten oder Behörden können eine Vielzahl gesetzlicher Normen sein. Im Folgenden soll ein Überblick über jene verwaltungsrechtlichen Normen geboten werden, gegen die verstoßen werden kann, um eine relevante Handlung oder Unterlassung iSd Art 9 Abs 3 AK zu begründen.

**Rechtsverstöße Privater** können sich bspw ergeben aus:<sup>43</sup>

- **Zerstörungs- und Eingriffsverbot** (naturschutzrechtliche Pflichten; Waldverwüstungsverbot § 16 ForstG ect);
- **Schutz- und Vorsorgepflichten** (wasserrechtliche allgemeine Sorgfaltspflicht § 31 WRG; allgemeine Sorgfaltspflicht nach § 19 ChemikalienG; Schutz- und Vorsorgepflichten des Anlagenbetreibers bei Auflassung der Anlage § 83 GewO ect);
- **Überwachungspflichten** (Anlagenüberwachungspflichten des Betreibers § 82b GewO, § 134 WRG);
- **Informations- und Meldepflichten** (§ 49 GTG; § 84c Abs 3 u Abs 10 GewO iVm IndustrieabfallVO; § 14 UIG iVm StörfallinformationsVO);
- **Errichtung, Betrieb und Änderung von Betriebsanlagen** (§§ 74 Abs 2, 81 GewO; §§ 37, 52 AWG; § 49 Abs 2 u 2 ForstG; §§ 3, 3a UVP-G);
- **Inverkehrbringen von umweltbeeinträchtigenden Produkten** (§ 5 iVm § 9a Abs 1 DüngemittelG; § 4 iVm § 23 Abs 1 und § 40 ChemikalienG; § 54 GTG);
- **Eingriffe in Umweltmedien** (Rodungen §§ 17, 17a ForstG; Gewässerverunreinigungen § 32 WRG);
- **umweltgefährdende Tätigkeiten** (Abfallsammlung (§§ 24, 25 AWG; Abfallverbringung § 66 ff; Freisetzung von GVO § 37 GTG).

**Rechtsverstöße von Behörden** können sich bspw ergeben aus:<sup>44</sup>

- **Kontrollpflichten** (Anlagenüberwachung § 75 Abs 1 AWG, §§ 20, 21 UVP-G; Betriebs- und Tätigkeitskontrolle § 75 Abs 1 AWG; Produktkontrolle § 11 Abs 2 DüngemittelG, § 19 Abs 2 ChemikalienG; Forstaufsicht § 172 ForstG; Gewässeraufsicht § 130 WRG);
- **Datenerhebungspflichten** (§§ 5, 8 IG-L; 55d WRG; Erstellung von Umgebungslärmkarten § 6 Bundes-UmgebungslärmschutzG);
- **Berichtspflichten** (§ 55k WRG; § 23 IG-L);
- **Informationspflichten** (§ 5 UIG; § 8 OzonG; § 26a IG-L; § 49 Abs 5 GTG);
- **Planungs- und Programmerstellungspflichten** (Bundes-Abfallwirtschaftsplan § 8 AWG, § 9a-Programm nach IG-L; Forstrechtliche Raumplanung §§ 6 ff ForstG);
- **Erlaubnisse und Zulassungen**
  - o **iZm Errichtung, Betrieb und Änderung umweltbeeinträchtigender Anlagen** (gewerbliche Betriebsanlagen § 74 iVm § 77 bzw § 77a oder § 81 GewO; ortsfeste und mobile Abfallbehandlungsanlagen § 37 iVm §§ 43 ff AWG bzw §

<sup>43</sup> Schulev-Steindl/Goby, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Absatz 3) (2009) 44f.

<sup>44</sup> Schulev-Steindl/Goby, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Absatz 3) (2009) 48 ff.

- 52 AWG; forstschädliche Luftverunreinigungen verursachende Anlagen § 49 Abs 3 bis 5 ForstG; UVP-pflichtige Anlagen § 3, § 3a iVm §§ 17 bis 18b UVP-G);
- **iZm dem Inverkehrbringen umweltbeeinträchtigender Produkte** (§ 5 iVm § 9a Abs 2 bis 6 DüngemittelG; § 4 iVm § 23 Abs 1, § 40 ChemikalienG; § 54 GentechnikG); iZm Eingriffen in Umweltmedien (§ 17, 17a ForstG; § 32 insb iVm § 33b, § 104a und § 105 WRG);
- **iZm umweltgefährlichen Tätigkeiten** (Abfallsammlung § 24 Abs 4 und 5, § 25 Abs 4 - 7 AWG; Abfallvergrüfung § 66 ff AWG iVm der EG-AbfallverbringungsV; Freisetzung von GVO § 40 GTG)
- **Schutz- und Vorsorgepflichten** (nachträgliche Auflagen beim Anlagenbetrieb zB gem § 79 GewO, § 57 Abs 2, 62 Abs 3 AWG; Verschreibung von Maßnahmen § 51 Abs 1 ForstG; Gewerbepolizeiliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr § 360 Abs 4; Bannlegung von Wäldern §§ 27 ff ForstG; Unterschutzstellung eines Naturdenkmals)
- **Verordnungserlassung** (Festlegung von Sanierungsgebieten und Schutzmaßnahmen iZm Maßnahmen-verordnungen gem §§ 10 ff IG-L ; Erlassen eines Messkonzepts gem § 4 IG-L; Schutzgebietsausweisungen zB Natura 2000; Raumplanung; Nationale Gewässerbewirtschaftungspläne gem § 55c WRG; Wasserrechtliche Maßnahmenprogramme gem § 55 f WRG; )
- **Aufträge zur Herstellung des rechtmäßigen Zustandes** (Abfallbehandlungsaufträge § 73 AWG; wasserpolizeiliche Aufträge § 138 WRG; forstpolizeiliche Aufträge § 172 Abs 6 ForstG; gewerbepolizeiliche Aufträge ect)
- **Strafpflichten** (zB (§ 366 Abs 1 Z 2 u 3, § 367 Z 25 GewO)

#### f) Umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts

Der Begriff der „umweltbezogenen Bestimmungen“ ist nicht durch die Konvention definiert. Aus der ersten Säule der Konvention „Informationen über die Umwelt“ (Art 2 Z 3 lit a-c) lässt sich jedoch ableiten, dass zur Umwelt iSd Aarhus Konvention folgende Aspekte zählen<sup>45</sup>:

**a) der Zustand von Umweltbestandteilen** wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen;

**b) Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung** sowie Tätigkeiten oder Maßnahmen, einschließlich Verwaltungsmaßnahmen, Umweltvereinbarungen, Politiken, Gesetze, Pläne und Programme, die sich auf die unter Buchstabe a) genannten Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Kosten-Nutzen-Analysen und sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren verwendet werden;

**c) der Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, Bedingungen für menschliches Leben sowie Kulturstätten und Bauwerke** in dem Maße, in dem sie vom Zustand der Umweltbestandteile oder - auf dem Weg über diese Bestandteile - von den unter Buchstabe b) genannten Faktoren, Tätigkeiten oder Maßnahmen betroffen sind oder

<sup>45</sup> Schulev-Steindl/Goby, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Absatz 3) (2009) 32.

betroffen sein können.

Jedoch beschränken sich die „umweltbezogenen Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts“ nicht auf die durch das Übereinkommen garantierten Informations- oder Publizitätsrechte. Auch die Bezeichnung der Rechtsvorschriften hat keine Auswirkungen auf ihre Qualifikation. Abzustellen ist auf ihren materiellen Regelungsgehalt, nicht darauf, ob das Wort „Umwelt“ im Titel oder der Überschrift erwähnt wird. So können auch Handlungen und Unterlassungen, die gegen Bestimmungen über die Stadtplanung, die Umweltsteuern, die Kontrolle von Chemikalien oder Abfällen, die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und die Verschmutzung durch Schiffe verstoßen, unter Absatz 3 fallen, unabhängig davon, ob die fraglichen Bestimmungen bspw in Planungsgesetzen oder Steuergesetze zu finden sind.<sup>46</sup>

Die Aarhus Konvention legt somit einen erweiterten ökologischen Umweltbegriff zugrunde, der nicht abschließend und versteinert zu sehen ist, sondern neue Umwelanforderungen und Umweltgefahren (wie die Gentechnik) berücksichtigt.<sup>47</sup> Auch der europarechtliche Einfluss bewirkt eine sehr weite Auslegung des Umweltrechtsbegriffs. Da das Umweltrecht eine fließende Materie ist, die sich ständig weiterentwickelt, ist bei der Begriffsdefinition auf die Ziele der EU-Umweltpolitik abzustellen.<sup>48</sup>

Wie es der Compliance-Ausschuss in seinen Erkenntnissen zur Kommunikation ACCC/C/2006/18 (Dänemark) ausführt, ist für die EU-Mitgliedstaaten der Hinweis auf "nationales Recht" so zu verstehen, dass er auch das EU-Recht in dem Mitgliedstaat einschließt. So können Handlungen und Unterlassungen, die gegen EU-Verordnungen und EU-Richtlinien in Bezug auf die Umwelt verstoßen und von den nationalen Gerichten und Behörden in den Mitgliedstaaten anwendbar sind, nach Absatz 3 angefochten werden<sup>49</sup> (Näher zur Bedeutung umweltbezogene Bestimmungen des „innerstaatlichen Rechts“ siehe IX.4.).

### **Europarechtlicher Einfluss auf die Auslegung des Art 9 Abs 3 AK**

Eine zusätzliche Richtungsweisung für die Auslegung des Art 9 Abs 3 gibt die Europäische Kommission vor. Demnach muss der „Access to justice“ so verstanden werden, dass die nützliche Wirkung des Europäischen Umweltrechts (effet utile) gewährleistet wird. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Möglichkeit einer rechtlichen Überprüfung vor einem nationalen Gericht im Falle einer Verletzung von europäischen Umweltrechtsvorschriften sicher zu stellen, um einen effektiven Umweltschutz zu gewährleisten.<sup>50</sup> Somit ist Österreich aufgrund

- Art 9 Abs 3 Aarhus Konvention,
- Art 216 Abs 2 AEUV,
- dem Prinzip der nützlichen Wirkung (effet utile) und
- der europäischen Umweltschutzvorgaben (WRRL, FFH-RL, Luftqualitäts-RL, AbfallrahmenRL)

---

<sup>46</sup>UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide (2014) 197.

<sup>47</sup> *Schmedl*, Rechtswissenschaftliche und normative Umwelt(schutz)begriffe im nationalen und internationalen Kontext in FS Brüner (2007) 515.

<sup>48</sup> VO (EG) 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, Abl 25.9.2006, L 264/13.

<sup>49</sup>UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide (2014) 197; ACCC/C/2011/58 (Belgien).

<sup>50</sup> Aufforderungsscheiben der Europäischen Kommission vom 10.7.2014, C(2014)4883 endg

dazu verpflichtet, den Mitgliedern der Öffentlichkeit iSd Art 2 Aarhus Konvention den Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren zu gewähren, wenn besagte Richtlinien verletzt werden.

#### 4. Qualitative Verfahrensstandards des Art 9 Abs 4 AK

Art 9 Abs 4 gibt den qualitativen Mindeststandard für alle umweltrelevanten Verfahren vor. Unter Erwägungen der Verfahrensgerechtigkeit soll sichergestellt werden, dass Umweltverfahren fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer durchgeführt werden. Zudem sollen auch für jene Verfahren Rechtsschutzmöglichkeiten eingeräumt werden, bei denen nicht bereits nach Art 9 Abs 1 und 2 die Verpflichtung dazu besteht. Um die Öffentlichkeit umfassend zu informieren und ihr das Werkzeug für mögliche weitere rechtliche Schritte in die Hände zu legen, sind diese Entscheidungen in Schriftform zu fassen. Gerichtentscheidungen und wenn möglich auch alle Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich zu machen.

##### a) Angemessener und effektiver Rechtsschutz/ vorläufiger Rechtsschutz

###### Art 9 Abs 4 AK

*4) Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer. Entscheidungen nach diesem Artikel werden in Schriftform getroffen oder festgehalten. Gerichtsentscheidungen und möglichst auch Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich.*

Die Rahmenbedingungen für umweltrelevante Verfahren schreiben vor, dass der nationale Gesetzgeber **Rechtsschutzinstrumente angemessen und effektiv auszugestalten** hat und falls erforderlich auch Möglichkeiten eines **vorläufigen Rechtsschutzes** schaffen muss.

In der **Rs Krizan**<sup>51</sup> traf der EuGH Feststellungen zur Frage der Notwendigkeit eines vorläufigen Rechtsschutzes in gerichtlichen Überprüfungsverfahren iZm Art 15a der IVU-RL<sup>52</sup>. Das Verfahren betraf die Genehmigung einer Abfalldeponie im Gebiet der slowakischen Stadt Pezinok. Betroffene Bürger brachten Klage beim zuständigen Gericht gegen die Genehmigung ein. Der slowakische Verfassungsgerichtshof als letztinstanzliches Gericht legte dem EuGH ua die Frage vor, ob nach den Vorgaben der IVU-RL und Art 9 Abs 4 Aarhus Konvention Beschwerden gegen Genehmigungsentscheidungen aufschiebende Wirkung zuerkannt werden muss bzw die Genehmigung mittels einstweiliger Anordnungen auszusetzen ist. Der **EuGH** sprach aus, dass **gerade in umweltbezogenen Verfahren** die Einräumung **vorläufigen Rechtsschutzes von immenser Bedeutung** sei, da **Umweltbeeinträchtigungen nur schwer** und oftmals gar nicht mehr **rückgängig zu machen** wären. **Daher haben die MS Beschwerden gegen Genehmigungsbescheide im Geltungsbereich der IVU-RL aufschiebende Wirkung zuzuerkennen** sofern nach ihrem nationalen Recht eine solche vorgesehen ist, andernfalls haben die nationalen Gerichte einstweilige Anordnungen zu erlassen, mit denen die Vollziehung der angefochtenen Entscheidung ausgesetzt wird.

<sup>51</sup> EuGH 15.1.2013, C-416/10 (*Krizan*).

<sup>52</sup> Nimmehr IndustrieemissionsRL 2010/75/EU, ABl v 17.12.2010, L 334, 17



## b) Kosten von Verfahren

Übermäßig teure Rechtschutzverfahren sind faktisch wirkungslos und widersprechen dem Effektivitätsgedanken, da sie von der Öffentlichkeit nicht in Anspruch genommen werden (können). Sie ziehen eine unzulässige Einschränkung des Rechtsschutzes nach sich, da die finanzielle Belastung für viele wie eine unüberbrückbare Zugangsschranke wirkt. Daher schreibt die Aarhus Konvention hinsichtlich der **Kosten von Verfahren** vor, dass diese „**nicht übermäßig teuer**“ ausgestaltet sein dürfen.

Zur Auslegung des Begriffs der Übermäßigkeit der Kosten äußerte sich der EuGH in der **Rs Edwards**<sup>53</sup>. Der zugrundeliegende Sachverhalt betraf die Erteilung einer Betriebserlaubnis für ein Zementwerk (einschließlich Müllverbrennung) in Rugby (Vereinigtes Königreich). Die Vorlagefrage bezog sich auf die Zurückweisung des Rechtsmittels gegen die Betriebserlaubnis und die anschließende gesetzliche Verpflichtung der Rechtsmittelwerber, die Kosten der Gegenparteien zu tragen (insgesamt 88.100 GBP). Der **EuGH** stellte fest, dass die Frage, ob ein Verfahren übermäßig teuer ist, in einer Gesamtschau unter Berücksichtigung aller der betroffenen Partei anfallenden Kosten zu beurteilen sei. Dabei dürfe nicht allein auf die finanziellen Möglichkeiten eines „durchschnittlichen“ Klägers abgestellt werden. **Die wirtschaftliche Lage des Betroffenen müsse miteinbezogen werden.** Die Tatsache, dass sich Betroffene nicht von einer Klageerhebung abschrecken lassen, reiche für sich alleine noch nicht für die Annahme aus, dass das Verfahren nicht übermäßig teuer ist. Die Analyse, ob ein gerichtliches Verfahren in Umweltangelegenheiten für den Betroffenen übermäßig teuer ist, müsse vielmehr anhand einer objektiven Analyse der Höhe der Kosten erfolgen. **Zu berücksichtigen** seien dabei: die **Lage der betroffenen Parteien**, die begründeten **Erfolgsaussichten** des Klägers, die **Bedeutung des Rechtsstreits** für diesen sowie für den Umweltschutz, die **Komplexität des geltenden Rechts** und des anwendbaren Verfahrens, der **möglicherweise mutwillige Charakter des Rechtsbehelfs** in seinen verschiedenen Verfahrensabschnitten und das **Vorhandensein eines nationalen Prozesskostenhilfesystems** oder einer Kostenschutzregelung. Die Kosten eines Verfahrens, zu denen sämtliche finanziellen Belastungen zählen, die durch die Beteiligung im Verfahren entstehen, dürfen somit nicht die finanziellen Möglichkeiten des Betroffenen übersteigen und in keinem Fall objektiv unangemessen sein.

**Das Erfordernis, wonach das gerichtliche Verfahren nicht übermäßig teuer sein darf, verlangt, dass die in diesen Bestimmungen genannten Personen nicht aufgrund der möglicherweise resultierenden finanziellen Belastung daran gehindert werden, einen gerichtlichen Rechtsbehelf, der in den Anwendungsbereich dieser Artikel fällt, einzulegen oder weiterzuverfolgen.**

Bei der Kostentragungsfrage haben die nationalen Gerichte dafür zu sorgen, dass dieses Erfordernis eingehalten wird, wobei es sowohl das Interesse der Person, die ihre Rechte verteidigen möchte, berücksichtigen muss als auch das mit dem Umweltschutz verbundene Allgemeininteresse.

---

<sup>53</sup> EuGH 11.4.2013, C-260/11 (*Edwards*); *Weber*, Prozesskostenhilfe und Umweltrecht, Rdu 2013/137, 210; *Wagner*, Vorgaben für Kostentragungsregelungen im Umweltverfahren, RdU 2014, 79, 119.

## 5. Umsetzung und Einfluss auf unionsrechtlicher Ebene

### a) Richtlinienvorschlag „Access to Justice“

Bislang scheiterten die europarechtlichen Umsetzungsversuche der Gewährleistung eines „Access to justice“. 2003 wurde ein entsprechender Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission vorgestellt, dessen wesentliche Inhalte die Präzisierung von unionsweiten Mindeststandards bei der Umsetzung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten und die Stärkung der Durchsetzung des Umweltrechts waren.<sup>54</sup> **Hervorzuheben** ist die ausdrückliche **Miteinbeziehung** von **nichtstaatlichen Umweltschutzorganisationen**. In der Begründung des Vorschlags wird explizit auf die wichtige Rolle repräsentativer Umweltschutzverbände hingewiesen und ausdrücklich vermerkt, dass *„die praktische Erfahrung mit der Klagebefugnis nichtstaatlicher Umweltschutzorganisationen zeigt, dass sich dadurch die Anwendung des Umweltrechts verbessern lässt“*.

Der Vorschlag wurde von der Europäischen Kommission allerdings im Rahmen einer Mitteilung zum Bürokratieabbau-Programm REFFIT mangels der erforderlichen Mehrheit zurückgezogen und nicht mehr weiterverfolgt.<sup>55</sup> Ein Großteil der Staaten verweigerte eine Diskussion unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip und dem Hinweis, es gäbe ohnehin Rechte der Öffentlichkeit.<sup>56</sup>

Bis eine unionsrechtliche Regelung geschaffen wird, sind und bleiben die Mitgliedstaaten selbst für eine adäquate und umfassende Umsetzung der 3. Säule Aarhus-Konvention verantwortlich.<sup>57</sup>

### b) Aarhus-Umsetzungs-Verordnung<sup>58</sup>

Als verbindliche Leitlinie für die Organe der Union wurde die Aarhus-Umsetzungs-VO erlassen. Alle 3 Säulen der Konvention sollen im Rahmen eines Rechtsakts behandelt werden. Durch die Festlegung bspw gemeinsamer Begriffsbestimmungen, soll ein Beitrag zur Rationalisierung der Rechtsvorschriften und zur Transparenz der Umsetzungsmaßnahmen der Unionsorgane und – Einrichtungen geleistet werden.

Der einzelne Unionsbürger kann sich nicht auf die Bestimmungen berufen, da der europäische Gesetzgeber mit Erlass der VO nicht die Verpflichtungen in Bezug auf die nationalen verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren des Aarhus Übereinkommens umsetzen wollte. Diese unterliegen im Wesentlichen den Mitgliedstaaten,<sup>59</sup> denen gem Art 9 Abs 3 ein weiter Ermessensspielraum bei der Festlegung der Modalitäten des Gerichtszugangs zukommt. Die Bestimmungen der VO selbst unterliegen auch nicht dem Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK und können daher nicht auf dieser Grundlage auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden.<sup>60</sup>

<sup>54</sup> KOM(2003) 624; Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, P5\_TA-PROV(2004)0239.

<sup>55</sup> KOM(2003) 624 endg; Sauer, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Umbruch?, ZUR 4/2014, 201.

<sup>56</sup> Entschließungsantrag betreffend vollständige Umsetzung der Aarhus-Konvention, 124/A(E), 24. GP.

<sup>57</sup> Ressortstellungnahme, BMLFUW-LE.4.2.6/0084-RD 3/2015.

<sup>58</sup> VO (EG) 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, Abl v 25.9.2006, L 264/13.

<sup>59</sup> EuGH 13.1.2015, C-401/12 P bis 403/12 P.

<sup>60</sup> EuGH 13.1.2015, C-404/12 P und 405/12 P.

### c) Zusammenspiel des EU-Umweltrechts und der Aarhus-Konvention

Der durch die Aarhus-Konvention garantierte access to justice kann nicht losgelöst vom Umweltrecht der Union gesehen werden. Der im Jahr 2017 im Rahmen der Initiative zur Überprüfung der Umsetzung des EU-Umweltrechts veröffentlichte Bericht der Kommission über die Anwendung umweltpolitischer Maßnahmen und Rechtsvorschriften der EU „vor Ort“<sup>61</sup> zeigt, dass diese Maßnahmen und Rechtsvorschriften zwar Wirkung zeigen, bei der Anwendung in den Mitgliedstaaten jedoch erhebliche Unterschiede bestehen. Die akutesten **Umsetzungslücken auf nationaler Ebene wurden in den Bereichen Abfallwirtschaft, Naturschutz und Biodiversität, Luftqualität, Wasserqualität und Wasserbewirtschaftung identifiziert.** Der Zugang zur Gerichten in Umweltfragen gibt Einzelpersonen und ihren Vereinigungen die Möglichkeit, die ihnen aus dem Umweltrecht der EU erwachsenden Rechte geltend zu machen. Er trägt daher dazu bei, dass den umweltrechtlichen Zielen und Verpflichtungen der EU nachgekommen wird. Aus den im EU-Umweltrecht festgeschriebenen öffentlichen und sonstigen Interessen und den sich daraus ergebenden Behördenpflichten **erwachsen Privatpersonen und ihren Vereinigungen Verfahrensrechte und materielle Rechte, die von nationalen Gerichten geschützt werden müssen und die insbesondere Vorschriften mit Bezug auf menschliche Gesundheit und Eigentum betreffen,** sowie die Verpflichtung öffentlicher Behörden, ein Verfahren für die Öffentlichkeitsbeteiligung ordnungsgemäß anzuwenden. Verfahrensrechte dienen, wie der EuGH in der Rs Kraaijeveld<sup>62</sup> anführte, der Sicherstellung der wirksamen Umsetzung des Umweltrechts der EU: *„Insbesondere in den Fällen, in denen die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch eine Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die praktische Wirksamkeit einer solchen Maßnahme abgeschwächt, wenn die Bürger sich vor Gericht hierauf nicht berufen“.*<sup>63</sup> Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Klagebefugnis zu gewähren, um bei dem EU-Recht erwachsenden Verfahrensrechten und materiellen Rechten einen Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen zu gewährleisten, **selbst wenn der betreffende Umweltrechtsakt der EU diesbezüglich keine spezifischen Bestimmungen enthält.**

## V. Umsetzungsdefizite

Noch (fast) 15 Jahre nach Inkrafttreten der Aarhus-Konvention bestehen in Österreich eklatante Defizite bei der innerstaatlichen Umsetzung. Das mag der Tatsache geschuldet sein, dass Österreich bei der Ratifizierung der Konvention im Jahr 2005 der festen Überzeugung war, die Vorgaben der dritten Säule der Konvention, „Aarhus 3“, bereits vollständig zu erfüllen.<sup>64</sup> Diese Fehleinschätzung führt dazu, dass noch immer keine konventionskonforme Öffentlichkeitsbeteiligung (vor allem hinsichtlich anerkannter Umweltorganisationen) **außerhalb von UVP-, IPPC- und Umwelthaftungsverfahren existiert. Formalrechtlich haben die angesprochenen Umweltorganisationen somit keinen Zugang zur gerichtlichen Überprüfung beim Großteil der Umweltverfahren.**<sup>65</sup> Das Gleiche muss hinsichtlich der Beteiligung Einzelner festgestellt werden.

<sup>61</sup> EK, Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik Länderbericht – Österreich, SWD(2017)33 final.

<sup>62</sup> EuGH C-72/95 (*Kraaijeveld*).

<sup>63</sup> EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 34 ff.

<sup>64</sup> *Schwarzer*, Kontroverse: Soll die Aarhus-Konvention nun umgesetzt werden?, *Wirtschaft&Umwelt*, <http://ak-umwelt.at/kontroverse/?issue=2016-03>.

<sup>65</sup> *Umweltdachverband*, Stellungnahme des Umweltdachverbandes und seiner Mitgliedsorganisationen Forum Wissenschaft & Umwelt, Kuratorium Wald, Naturfreunde Österreich, Österreichischer Alpenverein und Umwelt Management Austria zum Entwurf des zweiten Berichts Österreich an den Einhaltungsausschuss der UN/ECE Aarhus Konvention (Aarhus Convention

Die Kommission forderte Österreich im Zuge eines Vertragsverletzungsverfahrens in einer mit Gründen versehenen Stellungnahme auf, „die Vorschriften zur Regelung des Zugangs zu Gerichten in Bezug auf umweltrelevante Entscheidungen zu verbessern“.<sup>66</sup> Auch das ACCC musste sich schon des Öfteren mit der fehlenden Reaktions- und Anpassungsfreude Österreichs bei der Umsetzung der Aarhus-Vorgaben auseinandersetzen.

## A. Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) – Der Compliance-Mechanismus

Gem Art 15 AK stellen die Vertragsstaaten eine freiwillige, nichtstreitig angelegte, außergerichtliche und auf Konsultationen beruhende Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen dieses Übereinkommens sicher. Hierzu wurde das ACCC als Organ der Konvention eingerichtet. Es ist für die Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens zuständig und entscheidet über mögliche Verstöße gegen das Aarhus Übereinkommen. Die Vertragsstaaten, das Sekretariat der Kommission sowie die Öffentlichkeit können etwaige Verstöße gegen die Konvention an das ACCC berichten. **Dass Mitglieder der Öffentlichkeit Verstöße gegen einen völkerrechtlichen Vertrag rügen können**, ist eine **Besonderheit**, denn normalerweise binden solche Verträge nur die Vertragsstaaten, die in weiterer Folge dazu berechtigt sind, gegen die Nichteinhaltung vorzugehen.<sup>67</sup>

Werden Verfehlungen an das ACCC gemeldet, greift es diese Missstandsberichte auf und entscheidet im Einzelfall, ob ein Verstoß eines Vertragsstaats vorliegt oder nicht. Als Ergebnis der Überprüfung spricht es Empfehlungen aus. Durch die Empfehlungen des ACCC sollen die Bestimmungen der AK klare Konturen erhalten. Trotz des Empfehlungscharakters der Erklärungen des ACCC, kommt den geäußerten Rechtsansichten eine große Bedeutung zu. Bisher wurden alle Empfehlungen von der Versammlung der Vertragsstaaten gebilligt.<sup>68</sup> Verstößt eine Vertragspartei gegen die Konventionsvorgaben stellt die Vertragsstaatenkonferenz den Verstoß rechtsverbindlich fest und entscheidet über die notwendigen Maßnahmen zur Herstellung eines konventionskonformen Zustands.

### 1. ACCC/C/2010/48

Bereits am 13.3.2010 reichte das ÖKOBüro eine Beschwerde beim ACCC ein und rügte die unvollständige Umsetzung der Aarhus-Konvention. 2012 stellte das ACCC fest, dass Österreich in mehreren Punkten gegen das Aarhus Übereinkommen verstößt. Unter anderem sei die österreichische Rechtslage (abgesehen von wenigen Ausnahmen zB UVP) so restriktiv, dass NGOs von der Anfechtungsmöglichkeit hinsichtlich Handlungen und Unterlassungen faktisch ausgeschlossen sind. Österreich sei aber dazu verpflichtet, Umweltorganisationen **in allen** Umweltmateriaen sowohl hinsichtlich Handlungen als auch Unterlassungen von Behörden und Privatpersonen Rechtsmittelbefugnisse einzuräumen. Die Rechtsmittelbefugnis beschränkt sich **demnach nicht nur auf Genehmigungsverfahren**, sondern muss sich **auch auf die Prüfung von Plänen und Programmen, auf die Einhaltung von Bescheidauflagen, UVP-Feststellungsverfahren sowie alle anderen Handlungen oder Unterlassungen** beziehen,

---

Compliance Committee), <http://www.umweltdachverband.at/assets/Umweltdachverband/Publikationen/Stellungnahmen/STN-UWD-Aarhus-Umsetzungsbericht-final.pdf>.

<sup>66</sup> Beschluss der Kommission v 17.10.2013; Memo der Europäischen Kommission v 17.10.2013; Stellungnahme der Umwelthanwaltschaften zur Aarhus Konvention, <http://www.umwelthanwaltschaft.gv.at/images/wien/aarhus-kovention-stellungnahme.pdf>.

<sup>67</sup> Hochreiter, Beteiligung im Umweltrecht, Wirtschaft&Umwelt, <http://www.ak-umwelt.at/politik/?issue=2014-04>.

<sup>68</sup> UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide (2014) 238.

**die gegen das bestehende Umweltrecht verstoßen.**<sup>69</sup> Schon in früheren Entscheidungen (ACCC/C/2005/11 [Belgien] und ACCC/C/2006/18 [Dänemark]) hat das ACCC klar zum Ausdruck gebracht, dass der Ermessensspielraum, der den Vertragsstaaten bei der Einräumung des Zugangs zu umweltrelevanten Verfahren durch Art 9 Abs 3 eingeräumt wird, immer in Einklang mit seinen Zielen (Gewährung eines weiten Gerichtszugangs) stehen muss. Der Ermessensspielraum darf nicht dazu missbraucht werden, so strenge Kriterien aufzustellen, dass Umweltorganisationen faktisch von der Möglichkeit, Rechtsbehelfe zu erheben, ausgeschlossen werden. Daher habe Österreich den Zugang zu Gerichten auch außerhalb des UVP-Verfahrens zu gewährleisten.

Das ACCC gab die Empfehlung ab, die notwendigen gesetzlichen Maßnahmen zu erlassen, um sicherzustellen, dass eine (ausreichende) Parteistellung von NGOs gewährleistet wird.<sup>70</sup>

## 2. ACCC/C/2011/63

Am 1. Dezember 2011 folgte eine Beschwerde der Privatstiftung „Vier Pfoten“, in der abermals gerügt wurde, dass Österreich seiner Verpflichtung aus Art 9 Abs 3 nicht nachkomme, da NGOs und anderen Mitgliedern der Öffentlichkeit weiterhin kein Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren in Verwaltungsstraf- und Strafverfahren wegen Verstößen gegen nationales Umweltrecht wie etwa gegen das Verbot des Handels mit wildlebenden Tierarten, Naturschutz, Tierschutz ect zukomme.<sup>71</sup> Das ACCC stellte wiederum eine Verletzung der Aarhus Konvention durch Österreich fest und rügte die mangelhafte Umsetzung der Konvention.

## B. Die 5. Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz

Im Fortschrittsbericht der Versammlung der Vertragsparteien des Aarhus Übereinkommens wurden die Feststellungen des ACCC bestätigt. Die Entscheidung V/9b über die Beschwerde gegen Österreich zeigt auf, dass weiterhin eklatante Umsetzungsmängel bzgl Art 9 Abs 3 AK bestehen.

Zudem zeigte man sich besorgt über den langsamen Fortschritt: Seit den Feststellungen des ACCC im Jahr 2010 seien keine relevanten legislativen Maßnahmen gesetzt worden.

**Österreich wurde ua dazu angehalten**, die notwendigen rechtlichen, aufsichtsrechtlichen und administrativen Maßnahmen und praktische Vorkehrungen zu treffen, um sicherzustellen, dass

- Ø **die Kriterien für NGOs, die sich gegen Handlungen und/oder Unterlassungen von Behörden oder Privatpersonen, die einen Verstoß gegen nationales Umweltrecht darstellen, zur Wehr setzen wollen, überarbeitet werden** und zusätzlich neben den bestehenden Vorschriften (zB UVP-G) in den einschlägigen Materiengesetzen verankert werden,
- Ø ein Programm zum „capacity building“ entwickelt wird,
- Ø Schulungen über die Umsetzung des Aarhus Übereinkommens durchgeführt werden.

<sup>69</sup> Vgl Alge, Aarhus-Entscheidung: Österreich unter Handlungsdruck, RdU 2012/55, 109 [110]; Entschließungsantrag betreffend vollständige Umsetzung der Aarhus-Konvention, 124/A(E), 24. GP.

<sup>70</sup> ÖKOBüro, Die Entscheidung des Aarhus Convention Compliance Committees (ACCC/C/2010/48) – ein Meilenstein für Österreichs Umweltrecht!, <http://www.oekobuero.at/2-die-entscheidung-des-aarhus-convention-compliance-committees-acc201048-ein-meilenstein-fuer-oesterreichs-umweltrecht>.

<sup>71</sup> ACCC, Datasheet ACCC/C/2011/63.

## C. Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen Österreich (Nr. 2014/4111) – Mahnschreiben v 10.7.2014, C(2014)4883 endg

Auch auf europäischer Ebene musste man sich bereits mit der Umsetzungspolitik Österreichs hinsichtlich der 3. Säule der Aarhus Konvention auseinandersetzen. 2013 erging eine Beschwerde an die Europäischen Kommission, in der abermals die Nichtumsetzung der 3. Säule der Aarhus Konvention gerügt wurde (Art 9 Abs 3: Zugang der Öffentlichkeit zu Gerichten in Umweltangelegenheiten). Betroffen seien (nach wie vor) Materiengesetze, zu denen auf europarechtlicher Ebene bereits Richtlinienvorgaben bestehen (FFH-RL<sup>72</sup>, WRRL<sup>73</sup>, Luftqualitäts-RL<sup>74</sup> und Abfallrahmen-RL<sup>75</sup>).

In weiterer Folge forderte die Kommission Österreich in einem Mahnschreiben<sup>76</sup> dazu auf, die innerstaatlichen Vorschriften in Einklang mit Art 9 Abs 3 der Konvention zu bringen und die Umsetzungsdefizite zu beseitigen. **Der Inhalt der Kommissionsausführungen kann gleichsam als status quo-Analyse angesehen werden, die den derzeitigen Stand der Entwicklungen auf österreichischer Ebene abbildet:**

### 1. Auffassung der Kommission

Nach der Beurteilung der Kommission können nach wie vor massive Missstände in der Umsetzungspolitik Österreichs verzeichnet werden. Die **Öffentlichkeit könne noch immer nicht an Verwaltungsverfahren in Umweltangelegenheiten (vor allem Naturschutz, Wasser, Abfall und Luftqualität)** teilnehmen und sei außerhalb der UVP- und IPPC-Verfahren bei der gerichtlichen Überprüfung nicht klagebefugt. Daher können Teile der Öffentlichkeit (vor allem Einzelpersonen und NGOs) keine nationalen Gerichte anrufen, um gegen Entscheidungen einen Rechtsbehelf wegen Verstoßes gegen EU-Recht einzulegen. Dies zeigte sich bereits in zwei einschlägigen Fällen in der Vergangenheit:

1. im Vertragsverletzungsverfahrens Nr.2013/4018, bei dem es um die Erteilung einer der **Genehmigung für ein Wasserkraftwerk** ging, obwohl nach Auffassung der Kommission die Voraussetzung für eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot gem der WRRL 2000/60/EG nicht vorlagen. Aufgrund der fehlenden Klagebefugnis konnten weder Einzelpersonen noch NGOs einen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung bei den nationalen Gerichten erheben.
2. Im EU-Pilotverfahren 5503/13/ENVI leitete die Kommission eine Untersuchung aufgrund der Missachtung von Vorschriften betreffend der **Naturverträglichkeitsprüfung** iZm dem Bau eines Wasserkraftwerks an der Ybbs ein. Auch hier hatte die Öffentlichkeit keine Möglichkeit, eine Überprüfung durch die einzelstaatlichen Gerichte zu fordern.

Aufgrund dieser Missstände leitete die Kommission bereits 2013 ein EU-Pilotverfahren<sup>77</sup> gegen Österreich ein, um von den österreichischen Behörden Auskunft über die Situation der nationalen Vorschriften betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu

<sup>72</sup> 92/43/EWG.

<sup>73</sup> RL 2000/60/EG

<sup>74</sup> RL 2008/50/EG.

<sup>75</sup> RL 2008/98/EG.

<sup>76</sup> Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission vom 10.7.2014, C(2014)4883 endg.

<sup>77</sup> 4731/13/ENVI.

erhalten. Österreich habe daraufhin erklärt, dass die nationale Ausgestaltung den Anforderungen von Art 9 Abs 3 der Konvention genüge. Dies widerspricht allerdings den oben bereits näher ausgeführten Schlussfolgerungen des ACCC, das eine Verletzung der Konventionsverpflichtungen feststellte. Da Österreich in vielen sektorbezogenen Vorschriften **Umwelt-NGOs keine Befugnis zur Einlegung von Rechtsbehelfen gegen Maßnahmen oder Unterlassungen einer Behörde oder von Privatpersonen zuerkennt, genüge die österreichische Rechtslage den Anforderungen des Art 9 Abs 3 AK** nicht.

Im nunmehrigen Mahnschreiben der Kommission, das im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens 2014/4111 erging, unterstrich die Kommission abermals die **Verpflichtung Österreichs zu einer Aarhus-konformen Ausgestaltung der nationalen Rechtsvorschriften**. Auch in jenen wichtigen Bereichen des Umweltrechts, in denen bereits eine Harmonisierung durch das Unionsrecht erfolgte (bspw durch die RL 92/43/EWG<sup>78</sup>, RL 2000/60/EG<sup>79</sup>, 2008/50/EG<sup>80</sup>, RL 2008/98/EG<sup>81</sup>), haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Verpflichtungen dieser Richtlinien iSd AK ausgelegt werden und Art 9 Abs 3 AK dahingehend interpretiert werde, dass ein Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren gesichert ist, wenn durch Handlungen und Unterlassungen der Behörden die genannten Richtlinien verletzt werden. Da das österreichische Recht einen Zugang der Öffentlichkeit zu Überprüfungsverfahren im Anwendungsbereich der oben genannten Richtlinien nicht vorsehe, komme Österreich dieser Verpflichtung noch immer nicht nach. Nach der Rsp des VfGH können nur diejenigen natürlichen und juristischen Personen eine Beeinträchtigung ihrer Rechte geltend machen, die in den vorangegangenen Verwaltungsverfahren Parteistellung nach § 8 AVG hatten. Diese sei vom Vorliegen einer Verletzung subjektiv-öffentlichen Rechts abhängig. Eine Beeinträchtigung von Rechten könne nach stRsp allerdings nur geltend gemacht werden, wenn die betreffende Bestimmung nicht nur Allgemeininteressen, sondern auch das Interesse des Einzelnen schützen soll (Schutznormtheorie).

Eine Ausnahme von diesem Prinzip sei nur das Konstrukt der „Formalpartei“. Hier räume das österreichische Recht natürlichen der juristischen Personen unabhängig von einer Beeinträchtigung subjektiv-öffentlicher Rechte Parteistellung ein. Diese Personen seien berechtigt, zum Schutz öffentlicher Interessen am Verwaltungsverfahren teilzunehmen (bspw der Umweltanwalt, das wasserwirtschaftliche Planungsorgan oder die Standortgemeinde eines Projekts).

Für Einzelpersonen bestehe zwar in einigen Umweltbereichen die Möglichkeit, als Nachbar Parteistellung in Verwaltungsverfahren zu erlangen, allerdings nicht in allen:

- So räume das österreichische Recht in **naturschutzrechtlichen Verfahren** weder Einzelpersonen, seien sie auch Nachbarn, noch NGOs, das Recht ein, eine gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen zu beantragen, selbst wenn sie ein besonderes rechtliches Interesse nachweisen können. Dies liege wiederum an der schon genannten Schutznormtheorie: Das Naturschutzrecht schütze nur Interessen der Allgemeinheit, verleihe aber keine subjektiv-öffentlichen Rechte.
- Auch im Rahmen der WRRL können Einzelpersonen nur die Verletzung von

<sup>78</sup> Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl 22.7.1992, L 206, S.7.

<sup>79</sup> Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl 22.12.2000, L 327, S.1.

<sup>80</sup> Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl 11.6.2008, L 152, S.1.

<sup>81</sup> Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (ABl. 30.4. 2004, L 143, S. 87.

Wasserrechten geltend machen. Verstoße ein Projekt gegen das **Wasserrecht** (etwa gegen das Verschlechterungsverbot), stehe den Nachbarn kein Recht auf die Beantragung einer gerichtlichen Überprüfung zu, selbst wenn ein rechtliches Interesse nachgewiesen werden könne.

- Und auch im Bereich des **Luftqualitätsrechts** werde dem Einzelnen keine Klagebefugnis zugestanden, wenn die Behörde die Erstellung eines Luftqualitätsplans unterlassen hat, obwohl der EuGH Einzelpersonen diese Möglichkeit bereits zugestanden hat.

Positiv zu bewerten sei allerdings die Tatsache, dass dem Einzelnen zumindest im Bereich des Abfallrechts ein Zugang zu Gerichten gewährt wird, um die Überprüfung der Genehmigung einer Abfallbehandlungsanlage zu beantragen, wenn auch NGOs wiederum kein Zugang zu Gerichten eröffnet wurde. In den anderen oben genannten Sektoren habe Österreich allerdings eine „Nulllösung“ gewählt, was nach Rsp des EuGH<sup>82</sup> auch nicht mehr von dem den MS zustehenden Ermessensspielraum gedeckt sei. Es stehe den MS nämlich nicht zu, dieses Ermessen dergestalt auszuüben, dass der Öffentlichkeit – insb NGOs und Einzelpersonen – die Möglichkeit, die gerichtliche Überprüfung von Handlungen und Unterlassungen iZm der Anwendung von europäischen Umweltrichtlinien zu beantragen, weitgehend abgesprochen wird. Ein solches Vorgehen könne nicht in Einklang mit Art 9 Abs 3 AK stehen.

Aus diesen Gründen verstoße Österreich nach Auffassung der Kommission gem Art 9 Abs 3 Aarhus Konvention iVm Art 216 Abs 2 AEUV und dem Prinzip der nützlichen Wirkung („effet utile“) gegen seine Verpflichtungen, Einzelpersonen und NGOs eine Klagebefugnis einzuräumen, um die gerichtliche Überprüfung von vorgenommenen Handlungen oder begangenen Unterlassungen im Rahmen der europäischen Umweltrichtlinien erwirken zu können.

## 2. Auffassung der österreichischen Behörden und der Europäischen Kommission

### Zuständigkeitserklärung des Rates im Beschluss 2005/70/EG

In ihrem Antwortschreiben bezog sich die Republik Österreich vornehmlich auf die schon angesprochene Zuständigkeitserklärung nach Art 19 Abs 5 des Aarhus Übereinkommens im Anhang des Ratsbeschlusses 2005/370/EG, in der es heißt: *„dass die Umsetzung der aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens erwachsenden Verpflichtungen nicht in vollem Umfang unter die geltenden Rechtsakte fällt, da diese sich auf verwaltungsbehördliche und gerichtliche Verfahren beziehen, mit denen die von Privatpersonen und von den Einrichtungen nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d, bei denen es sich nicht um die Organe der Europäischen Gemeinschaft handelt, vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen angefochten werden, und dass demzufolge ihre Mitgliedstaaten für die Erfüllung dieser Verpflichtungen zum Zeitpunkt der Genehmigung des Übereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft zuständig sind und auch dafür zuständig bleiben werden, es sei denn, dass - bzw. bis - die Gemeinschaft in Ausübung ihrer Zuständigkeiten nach dem EG-Vertrag Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zur Umsetzung dieser Verpflichtungen annimmt.“*<sup>83</sup> Daraus ergebe sich nach Ansicht Österreichs die **Unzuständigkeit der**

---

<sup>82</sup> EuGH C-240/09.

<sup>83</sup> Hervorhebung durch die Autoren.



## **Kommission, die Republik Österreich zur Einhaltung der Verpflichtung gem Art 9 Abs 3 AK aufzufordern.**

Die Kommission nimmt zu dieser Position Österreichs wie folgt Stellung: Der Hauptzweck der Zuständigkeitserklärung liege darin, Drittstaaten und Begünstigte des Übereinkommens darüber aufzuklären, wen sie im Rahmen des internationalen Rechts zur Verantwortung ziehen können, sollten die Verpflichtungen der Staaten nicht eingehalten werden. Sie habe aber keinen Einfluss auf die Pflicht jedes Mitgliedstaats zur Achtung der Vorschriften des Aarhus Übereinkommens und entbinde die Mitgliedstaaten nicht von ihrer Pflicht die Bestimmungen bzgl des Zugangs zu Gerichten umzusetzen. Vielmehr bekräftige sie die Bindung der MS an die Vorgaben der Aarhus Konvention. **Die Kommission sei daher nicht unzuständig, die Einhaltung des Abkommens sicherzustellen, sondern im Gegenteil als Hüterin der Verträge berechtigt die konforme Umsetzung zu prüfen, da Übereinkommen wie das gegenständliche gem Art 216 Abs 2 AEUV Teil des Unionsrechts seien** (siehe dazu schon C-239/03, *Kommission gegen Frankreich*<sup>84</sup>). Komme ein MS seinen Verpflichtungen nicht nach, sei die Kommission auch berechtigt, ein **Vertragsverletzungsverfahren** einzuleiten, selbst dann, wenn wie im vorliegenden Fall ein gemischtes Abkommen im Fokus stehe.

### **Ermessensspielraum der MS bei der Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK**

Nach Ansicht der österreichischen Behörden könne sich die Kommission nicht auf die Rsp des EuGH in der Rs C-240/09<sup>85</sup> berufen, da der Gerichtshof in dieser Causa nur über eine etwaige unmittelbare Wirkung der AK abgesprochen hat. Zudem gestehe die AK den MS bei der Umsetzung einen großen Ermessensspielraum zu.

Die Kommission lässt auch diesen Einwand nicht gelten und verdeutlicht, dass die **Pflicht zur Einhaltung des Abkommens unabhängig von einer möglichen unmittelbaren Wirkung bestehe**. Zum Ermessensspielraum, den das Abkommen den MS bei der Umsetzung zugesteht, stellt die Kommission fest, dass dieser verfahrensrechtliche Ermessensspielraum nach der EuGH-Rsp nicht unbegrenzt sei, sondern unter Zugrundelegung der Ziele des Unionsrechts bestimmt werden müsse. Somit habe das **Ermessen unter Berücksichtigung des Ziels des Art 9 Abs 3 AK ausgeübt** zu werden, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Die Zugangskriterien einer gerichtlichen Kontrolle von Handlungen und Unterlassungen von Behörden oder Privaten dürfen jedoch jedenfalls nicht so restriktiv ausgestaltet sein, dass den Mitgliedern der Öffentlichkeit der Zugang zu Gerichten vollkommen verwehrt wird. Die Bestimmung des Art 9 Abs 3 AK müsse so umgesetzt werden, dass sie den Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren gewährleistet und damit die effektive Durchsetzung des Unionsrechts sichergestellt werde.

### **Die Institution des Umweltschutzes in Österreich**

Bezüglich einer Pflichtverletzung bei der Umsetzung des Access to justice beriefen sich die österreichischen Behörden auf den Fakt, dass Österreich über andere Garantien verfüge, mit denen der Schutz der Umwelt durch die Gerichte gewährleistet werde. Insbesondere sei hier die Institution der Umweltschutzwachtschaft zu nennen, die Klagebefugnis habe und somit in

<sup>84</sup>EuGH 7.10.2004, C-239/03 (*Kommission gegen Frankreich*).

<sup>85</sup> EuGH 8.3.2011, C-240/09 (*Lesoochránárske zoskupenie*)

bestimmten Bereichen wie etwa dem Naturschutzrecht für die Interessen der Umwelt eintreten könne.

Bezüglich der Umweltschutzkommission nimmt die Kommission wie folgt Stellung:

*Zunächst sieht das Übereinkommen von Aarhus keinen Sachwalter vor, durch den die Interessen der Öffentlichkeit geschützt werden sollen, sondern das Übereinkommen verfolgt vielmehr das Ziel, den Vertretern der Öffentlichkeit gemäß Artikel 12 Nr. 4 des Übereinkommens von Aarhus, NGO eingeschlossen, einen direkten Zugang zu den Gerichten zu gewähren. Die Kommission nimmt auch zur Kenntnis, dass das ACCC das Argument mit dem Umweltschutz, das von Österreich auch in dem Verfahren ACCC/C/2010/48 geltend gemacht worden war, geprüft und verworfen hat.*

*Selbst wenn die Kommission zustimmen würde, dass die Institution eines Umweltschutzes ein nützliches zusätzliches Instrument zum Schutz der Umwelt sein kann, würde das Einrichten einer solchen Verwaltungsbehörde [...] **nicht ausreichen, um der Verpflichtung zur Umsetzung der Anforderungen des Artikels 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Aarhus in Verbindung mit Artikel 216 Absatz 2 AEUV und mit dem Prinzip der nützlichen Wirkung (effet utile) des europäischen Umweltrechts durch einen Mitgliedstaat wie Österreich zu genügen.***

**Die Einrichtung der Umweltschutzkommission für sich alleine genügt den Anforderungen des access to justice iSd Aarhus Konvention nicht.**

### 3. Conclusio der Kommission

In ihrem Mahnschreiben zum Vertragsverletzungsverfahren Nr 2014/4111 **stellt die Kommission abschließend fest, dass die Republik Österreich ihrer Verpflichtung aus Art 9 Abs 3 AK iVm Art 216 Abs 2 AEUV, dem effet utile und den RL 92/43/EWG, 2000/60/EG sowie der RI 2008/50/EG nicht nachgekommen sei. Weder NGOs noch Einzelpersonen hätten eine Klagebefugnis in den genannten Bereichen, um vorgenommenen Handlungen oder begangene Unterlassungen vor einem Gericht überprüfen zu lassen.**

### 4. Beurteilung

Es besteht **akuter Handlungsbedarf des österreichischen Gesetzgebers**. Sollte als Ergebnis des Vertragsverletzungsverfahrens eine Verurteilung Österreichs erfolgen, hat dies nicht nur eine äußerst **negative Außenwirkung** innerhalb der Union, sondern zieht auch die Verhängung eines **Zwangsgelds** nach sich, das ab der Urteilsverkündung für jeden Tag der Säumnis von der Republik Österreich zu leisten wäre (dzt für Österreich: **€ 2.788 bis € 167.280 pro Tag**) sowie einen *Pauschalbetrag für die Nichtumsetzung* (dzt für Österreich: **€ 2.312.000**).<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Mitteilung der Kommission betreffend Aktualisierung der Daten zur Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt, C(2016)5091 final; Bundeskanzleramt, Rundschreiben betreffend der Mitteilung der Kommission „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsanwendung“, BKA-672.612/0002-V/7/2016.

## VI. Einschlägige Rechtsprechung des EuGH zur Aarhus Konvention

### A. Das Auslegungsmonopol des EuGH

Außerhalb des **Geltungsbereichs des harmonisierten EU-Sekundärrechts** unterscheiden sich die derzeitigen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten über den Zugang zu Gerichten in Umweltfragen erheblich. Gleichzeitig hat der Gerichtshof der Europäischen Union wesentliche Entscheidungen erlassen, die die EU-Anforderungen iZm dem Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten sowohl innerhalb als auch außerhalb des Kontextes des harmonisierten Sekundärrechts klären.<sup>87</sup>

In Hinblick auf Fragen des Unionsrechts kommt dem EuGH ein „**Auslegungsmonopol**“ zu. Dieser entscheidet im sogenannten „Vorabentscheidungsverfahren“ über die Auslegung von Richtlinien(bestimmungen) und legt diese in einer für alle MS verbindlichen Weise aus.<sup>88</sup> Da – wie bereits angesprochen – das Aarhus Übereinkommen seit seiner Unterzeichnung und Genehmigung nach stRsp des EuGH integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung ist, ist der Gerichtshof im Rahmen dieser Rechtsordnung im Wege des Vorabentscheidung zuständig, über die Auslegung des Aarhus Übereinkommens zu befinden.<sup>89</sup> Da es als gemischtes Abkommen abgeschlossen wurde, hat der EuGH im Zuge dieses Verfahrens auch festzustellen, welche Verpflichtungen der Union aus dem Abkommen erwachsen und welche die MS treffen.<sup>90</sup>

### B. Unmittelbare Anwendbarkeit des Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention („*Slowakischer Braunbär*“)

Der EuGH hatte sich bereits in der Vergangenheit mit der Frage auseinanderzusetzen, inwieweit und ob eine unmittelbare Anwendung der Bestimmungen des Aarhus Übereinkommens möglich sein könnte. Räumt ein Abkommen dem Einzelnen Vorteile ein und bleibt der nationale Gesetzgeber untätig, so liegt es nahe, dass sich die Bürger bzw deren Gruppen und Vereinigungen unmittelbar auf die Bestimmungen des Abkommens berufen wollen, um über diesen „Umweg“ doch noch in den Genuss der Vorteile zu kommen. So auch in der Causa „*Slowakischer Braunbär*“, in der eine slowakische NGO aufgrund der nationalen Rechtslage keine Möglichkeit hatte, sich direkt an einem umweltrelevanten Verfahren zu beteiligen. Dazu im Folgenden:

#### EuGH 8.3.2011, C-240/09 „*Slowakischer Braunbär*“

##### Leitsätze:

Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention hat im Unionsrecht keine unmittelbare Wirkung. Das vorliegende Gericht hat jedoch das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 dieses Übereinkommens als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes

<sup>87</sup> EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017)2616, 5.

<sup>88</sup> Weigl, Kapitalschutzrichtlinie zur Rechtsfigur der verdeckten Sacheinlage, ÖJZ 1996, 933.

<sup>89</sup> EuGH 10.1.2006, C-344/04 (*IATA und ELFAA*); 30.5.2006, C-459/03 (*Kommission gegen Irland*); 30.4.1974, EuGH 30.9.1987, 181/73 (*Haegeman*); EuGH 8.3.2011, 12/86 (*Demirel*), C-240/09 (*Slowakischer Braunbär*).

<sup>90</sup> EuGH 14.12.2000, C-300/98 und C-392/98 (*Dior ua*); 11.9.2007, C-431/05 (*Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos*).

für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, um es einer Umweltschutzvereinigung wie dem Lesoochránárske zoskupenie zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten.

## 1. Sachverhalt

Die slowakische Umweltschutzorganisation „Zoskupenie“ stellte beim slowakischen Umweltministerium den Antrag, an bestimmten Verwaltungsverfahren betreffend die Gewährung von Ausnahmen oder Genehmigungen (hinsichtlich der Schutzregelung für Arten wie Braunbären, den Zugang zu Naturschutzgebieten und die Verwendung chemischer Produkte in solchen Gebieten) beteiligt zu werden. Sie stützte ihren Antrag auf Art 9 Abs 3 Aarhus Konvention. Das letztinstanzliche innerstaatliche Gericht legt dem EuGH folgende **Vorlagefragen** zur rechtlichen Beurteilung vor:

- 1) Kann Art. 9 des Übereinkommens von Aarhus vom 25. Juni 1998, insbesondere seinem Abs. 3, unter Berücksichtigung des von diesem völkerrechtlichen Übereinkommen verfolgten Hauptziels, nämlich die klassische Konzeption der Aktivlegitimation dadurch zu verändern, dass die Stellung eines Verfahrensbeteiligten auch der Öffentlichkeit bzw. der interessierten Öffentlichkeit eingeräumt wird, die unmittelbare Anwendbarkeit („self-executing effect“) eines völkerrechtlichen Vertrags zuerkannt werden, wenn die Europäische Union nach ihrem Beitritt zu diesem völkerrechtlichen Vertrag am 17. Februar 2005 bis heute keine Gemeinschaftsvorschriften zur Umsetzung dieses Übereinkommens in die Gemeinschaftsrechtsordnung erlassen hat?
- 2) Kann Art. 9 des Übereinkommens von Aarhus, insbesondere seinem Abs. 3, nachdem er bereits Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung ist, die unmittelbare Anwendbarkeit oder die unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts im Sinne der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zuerkannt werden?
- 3) Bei Bejahung der ersten oder der zweiten Frage: Kann Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus unter Berücksichtigung des mit diesem völkerrechtlichen Vertrag verfolgten Hauptziels dahin ausgelegt werden, dass unter den Begriff „von Behörden vorgenommene Handlungen“ auch die Handlung zu fassen ist, die im Erlass einer Entscheidung besteht, mit der Folge, dass die Möglichkeit des Zugangs der Öffentlichkeit zum gerichtlichen Verfahren auch das Recht umfasst, die Entscheidung der Behörde anzufechten, deren Rechtswidrigkeit sich auf die Umwelt auswirkt?

Die ersten beiden Vorlagefragen bezogen sich auf die Möglichkeit des Einzelnen bzw von NGOs aus dem Unionsrecht – insb unter Berücksichtigung des Art 9 Abs 3 AK – eine Aktivlegitimation zur Anfechtung einer Entscheidung ableiten zu können, wenn durch diese Entscheidung von einer Umweltschutzregelung (bspw solchen der HabitatRL) abgewichen wird. Zusätzlich wollte das vorliegende Gericht wissen, ob Art 9 Abs 3 AK eine unmittelbare Wirkung entfalten könne.

## 2. Zuständigkeit des EuGH in Auslegungsfragen betreffend der AK

Der Gerichtshof wies vorab darauf hin, dass als erster Schritt zu prüfen sei, ob in Bezug auf die von Art 9 Abs 3 AK erfassten Bereiche bereits unionsrechtliche Vorschriften erlassen wurden.

Sei die Union noch nicht tätig geworden, so obliege es den nationalen Gerichten auf Grundlage des nationalen Rechts zu bestimmen, ob sich der Einzelne unmittelbar auf die betroffenen Bestimmungen der AK berufen könne bzw ob die Gerichte diese von Amts wegen anzuwenden habe. Hierzu sei festzustellen, dass die Union im Umweltbereich gem Art 192 AEUV und Art 191 Abs 2 AEUV über eine ausdrückliche Außenkompetenz verfügt. Der EuGH gehe davon aus, dass *eine spezielle Frage, zu der noch keine Rechtsvorschriften der Union ergangen sind, dem Unionsrecht unterliegt, wenn sie in Übereinkommen geregelt wird, die von der Union und ihren Mitgliedstaaten geschlossen wurden, und einen weitgehend vom Unionsrecht erfassten Bereich betrifft*. Auch aus der Zuständigkeitserklärung, die im Rahmen des Beschlusses 2005/370 ergangen sei, lasse sich nicht ableiten, dass der Ausgangsstreit nicht dem Unionsrecht unterliege. Eine spezielle Frage (im vorliegenden Fall, ob eine NGO „Beteiligte“ eines Verwaltungsverfahrens sein kann, das insb die Genehmigung von Ausnahmen von der Schutzregelung für Arten wie den Braunbären betrifft) könne dem Unionsrecht unterliegen, wenn sie einen weitgehend vom Unionsrecht erfassten Bereich betrifft. Regelungen der Union gäbe es durch die VO 1367/2006. Dass sich diese nur an die Organe der Union richte, spiele keine Rolle. Wenn sich eine Vorschrift sowohl auf innerstaatliche Sachverhalte beziehe als auch auf Sachverhalte, die dem Unionsrecht unterliegen, bestehe *ein klares Interesse daran, dass diese Vorschrift unabhängig davon, unter welchen Voraussetzungen sie angewandt werden soll, einheitlich ausgelegt wird, um in der Zukunft voneinander abweichende Auslegungen zu verhindern*. Daher sei der EuGH für die Auslegung der Vorschriften der AK, insbesondere bzgl deren unmittelbarer Wirkung zuständig.

### 3. Unmittelbare Wirkung

Der EuGH stellte fest, dass eine Bestimmung eines von der Union und ihren Mitgliedstaaten mit Drittstaaten geschlossenen Übereinkommens unmittelbare Wirkung hat, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Wortlauts und im Hinblick auf den Zweck und die Natur dieses Übereinkommens eine klare und präzise Verpflichtung enthält, deren Erfüllung und deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Rechtsakts abhängen. Art 9 Abs 3 des Aarhus Übereinkommens erfülle diese Voraussetzungen nicht. Er enthalte keine klare und präzise Verpflichtung, die die rechtliche Situation Einzelner unmittelbar regeln könnte. Um diese Vorschrift anwenden zu könne, bedürfe es eines weiteren Rechtsakts.

Art 9 Abs 3 Aarhus Konvention = **keine unmittelbare Anwendbarkeit**<sup>91</sup>

### 4. Effektiver Rechtsschutz

Unabhängig von der Tatsache, dass Art 9 Abs 3 AK keine unmittelbare Wirkung entfalten könne, soll durch diese Bestimmung aber die Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes ermöglicht werden. Daher sei es Sache der nationalen Rechtsordnungen, die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht entspringenden Rechte gewährleisten sollen. Die MS sind dafür verantwortlich, dass ein wirksamer Schutz dieser Rechte in jedem Einzelfall gegeben ist. Nach gefestigter Rsp dürfen die Verfahrensmodalitäten nach dem Äquivalenzgrundsatz nicht weniger günstig ausgestaltet sein, als jene für innerstaatliche Klagen. Daher könne Art 9 Abs 3 nicht derart ausgelegt werden, dass die Ausübung der unionsrechtlich gewährleisteten Rechte praktisch

<sup>91</sup> So auch schon EuGH

unmöglich gemacht werde.<sup>92</sup> Außerdem müssen die nationalen Gerichte die Entscheidungen des EuGH als Teil des Unionsrechts bei ihrer rechtlichen Würdigung beachten<sup>93</sup> und interpretationsfähige Normen des innerstaatlichen Rechts so auslegen, dass sie so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen von Art 9 Abs 3 AK und dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes stehen.<sup>94</sup>

NGOs müsse es demnach ermöglicht werden, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten.

Der EuGH engt den Ermessensspielraum der MS in dieser Entscheidung dahingehend ein, dass NGOs in Verwaltungsverfahren, die bestimmte unionsrechtlichen Vorgaben unterliegende Materien betreffen, **zumindest ein nachträgliches Überprüfungsrecht** eingeräumt werden müsse.

**Effektiver Rechtsschutz bedeutet somit, dass es Umweltorganisationen ermöglicht werden muss, Entscheidungen, die im Widerspruch zum Umweltrecht der Union stehen, vor einem Gericht anfechten zu können.**<sup>95</sup>

## 5. Beurteilung

Einerseits ist die Rs „Slowakischer Braunbär“ bedeutend, da die **in Frage stehenden Bestimmungen** betreffend der Braunbärjagd **nicht auf den Schutz von Personen, sondern auf den Umweltschutz abzielen**, der im allgemeinen Interesse liegt. Der EuGH erkannte folglich, dass die klagende Umwelt-NGO in diesem Fall ein Recht auf Durchsetzung der Bestimmungen der FFH-RL besaß, dem gerichtlicher Schutz zustand. Diese Rsp ist vor allem für den Umweltschutz von immenser Bedeutung, da sich gerade in diesem Bereich nur schwer argumentieren lässt, dass Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen von Behörden Rechte Einzelner berühren. Das Urteil kann zudem nicht als Einzelfallentscheidung gewertet werden, da es auf einer Linie mit dem Urteil Janecek liegt, demzufolge natürliche und jP unionsrechtliche Umweltrechtsvorschriften geltend machen können müssen, die den Schutz der menschlichen Gesundheit zum Ziel haben.<sup>96</sup>

## C. Unmittelbare Anwendbarkeit des Art 9 Abs 3 AK für NGOs - „Rs *Trianel*“<sup>97</sup>

**Der EuGH stellte in dieser Grundsatzentscheidung fest, dass die Beschränkung der Klagemöglichkeiten von Umweltorganisationen auf die Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte sowohl gegen internationale als auch europarechtliche Vorgaben verstoße. Umweltverbände müssen Genehmigungen von UVP-pflichtigen Projekten gerichtlich überprüfen können. Unabhängig davon, welches Kriterium von den MS für die**

<sup>92</sup> Bunge, Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände, ZUR 1/2014, 3.

<sup>93</sup> Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, AEUV<sup>60</sup> (2016) Art 267 Rn 104.

<sup>94</sup> Sauer, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Umbruch?, ZUR 4/214, 196.

<sup>95</sup> Teßmer, Zum verbandklagerecht in Umweltangelegenheiten jenseits UVP-pflichtiger Vorhaben, Recht der Natur 188/2015, 2; Berkemann, Der slowakische Braunbär im deutschen Prozessrecht - Eine Analyse vom EuGH E 2011 I-1255, DVBl 2013/18, 1137 - 1148.

<sup>96</sup> EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 40 ff.

<sup>97</sup> EuGH 12.5.2011, C-115/09 (*Trianel*).

**Zulässigkeit von Rechtsbehelfen gewählt werde (ausreichendes Interesse bzw Rechtsverletzung), hätten Umweltorganisationen nach Art 11 UVP-RL ein Recht auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen im Sinne dieses Artikels anzufechten. Durch seine Entscheidung hat der EuGH die Klagerechte von Umweltverbänden erheblich gestärkt.**

## 1. Sachverhalt

Das europaweit agierende Unternehmen Trianel (Kooperation von Stadtwerken in Europa) beabsichtigte die Errichtung und den Betrieb eines Steinkohlekraftwerks in Lünen (Nordrhein-Westfalen). 8 km vom Standort des geplanten Projekts entfernt befinden sich **5 FFH-Schutzgebiete**. Im Rahmen der UVP erteilte die zuständige Behörde eine Teilgenehmigung. Die deutsche Naturschutzorganisation BUND erhob unter Berufung **auf Art 6 FFH-RL Klage gegen den Bescheid**. Es sei nicht nachgewiesen worden, dass es zu keiner erheblichen Beeinträchtigung der Schutzgebiete komme. Das Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen teilt die materiell-rechtliche Auffassung der Umweltorganisation, hat aber Bedenken bzgl ihrer Klagebefugnis.<sup>98</sup> Umweltorganisationen können nur im Rahmen ihres anerkannten Klagerechts agieren, was die Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte notwendig mache. Die beanstandeten Vorschriften (des Immissionsschutzes und des Wasser- und Naturschutzrechts) dienen allerdings vorrangig dem Schutz der Allgemeinheit und nicht dem Schutz der Rechtsgüter Einzelner (keine drittschützende Wirkung).

Es legte dem EuGH daher folgende **Vorlagefragen** zur Vorabentscheidung vor:

- 1) Verlangt **Art 11 UVP-RL**, dass Nichtregierungsorganisationen, die Zugang zu den Gerichten eines Mitgliedstaats begehren, dessen Verwaltungsprozessrecht die Geltendmachung einer Rechtsverletzung erfordert, die Verletzung aller für die Zulassung des Vorhabens maßgeblichen Umweltvorschriften geltend machen können, also auch solcher Vorschriften, die allein den Interessen der Allgemeinheit und nicht zumindest auch dem Schutz der Rechtsgüter Einzelner zu dienen bestimmt sind?
  
- 2) Für den Fall, dass Frage 1 nicht uneingeschränkt zu bejahen ist:  
 Verlangt Art. 11 der UVP-Richtlinie, dass Nichtregierungsorganisationen, die Zugang zu den Gerichten eines Mitgliedstaats begehren, dessen Verwaltungsprozessrecht die Geltendmachung einer Rechtsverletzung erfordert, die Verletzung solcher für die Zulassung des Vorhabens maßgeblicher Umweltvorschriften geltend machen können, die unmittelbar im Gemeinschaftsrecht gründen oder die gemeinschaftliche Umweltvorschriften in das innerstaatliche Recht umsetzen, also auch solcher Vorschriften, die allein den Interessen der Allgemeinheit und nicht zumindest auch dem Schutz der Rechtsgüter Einzelner zu dienen bestimmt sind?
  - a) Für den Fall, dass Frage 2 grundsätzlich zu bejahen ist:  
 Müssen die gemeinschaftlichen Umweltvorschriften bestimmte inhaltliche Anforderungen erfüllen, um gerügt werden zu können?
  - b) Für den Fall, dass Frage 2 a zu bejahen ist:  
 Um welche inhaltlichen Anforderungen (z. B. unmittelbare Wirkung, Schutzzweck,

<sup>98</sup> *Vrana*, EuGH, Urteil vom 12. Mai 2011 in der Rechtssache C-115/09 zum Klagerecht von Umweltverbänden, EWERK Jahrgang 11/5/2011.

Zielsetzung) handelt es sich?

- 3 Für den Fall, dass Frage 1 oder Frage 2 zu bejahen ist:  
Steht der Nichtregierungsorganisation ein solcher, über die Vorgaben des innerstaatlichen Rechts hinausgehender Anspruch auf Zugang zu Gerichten unmittelbar aus der Richtlinie zu?

## 2. EuGH:

### Gerichtliches Überprüfungsrecht von Umweltschutzvorschriften durch NGOs

Art 11 Abs 1 UVP-RL vermittele das Recht, Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen in einem gerichtlichen Verfahren auf ihre „materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit“ überprüfen zu lassen.

Als Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Rechtsbehelfe nenne der betreffende Artikel einerseits ein „ausreichendes Interesse“ oder andererseits eine „Rechtsverletzung“, die der Kläger geltend machen kann. Was unter einer Rechtsverletzung zu verstehen sei, haben die MS unter Berücksichtigung des Ziels, der betroffenen Öffentlichkeit einen „weiten“ Gerichtszugang zu eröffnen, festzulegen. Für NGOs konkretisiere **Art 11 Abs 3 UVP-RL**, dass diese immer über ein ausreichendes Interesse verfügen oder Rechte haben, die verletzt werden können. Die genannten Bestimmungen der UVP-RL seien im Lichte und unter Berücksichtigung der Ziele der Aarhus Konvention auszulegen. *Daraus folgt, dass Umweltverbände unabhängig davon, welches Kriterium für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen ein Mitgliedstaat wählt, nach Art. 10a der Richtlinie 85/337<sup>99</sup> ein Recht auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen im Sinne dieses Artikels anzufechten* (Rn 42). Zudem dürfen die Modalitäten solcher Klagen aufgrund des Äquivalenzgrundsatzes nicht weniger günstig ausgestaltet sein als jene entsprechender innerstaatlicher Rechtsbehelfe und die Ausübung der aus dem Unionsrecht entspringenden Rechte nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden (Effektivitätsgrundsatz).

Den MS stehe es somit zu, festzulegen, was als „Rechtsverletzung“ gilt, jedoch dürfen sie mit dieser Festlegung NGOs nicht die Möglichkeit nehmen, die Rolle zu spielen, die ihnen sowohl die UVP-RL als auch das Aarhus Übereinkommen zuerkennen. Das bedeutet, auch wenn der nationale Gesetzgeber die Rechte, deren Verletzung ein Einzelner im Rahmen eines gerichtlichen Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, Handlung oder Unterlassung im Sinne von Art 11 der UVP-Richtlinie geltend machen kann, auf subjektiv-öffentliche Rechte beschränkt, so darf diese Einschränkung nicht für Umweltverbände gelten, da das die Ziele des Art 11 UVP-RL unterlaufen würde. Denn obwohl Art 10a es den NGOs ermögele, die gleichen Rechte geltend zu machen wie ein Einzelner, widerspreche es den Zielen der AK und dem Effektivitätsgrundsatz, wenn NGOs keine Verletzungen von unionsrechtlichen Vorschriften geltend machen könnten, nur weil diese Allgemeininteressen schützen. Eine derartige Auslegung nähme NGOs weitgehend die Möglichkeit, umweltschutzrechtliche Vorschriften überprüfen zu lassen, da diese meistens auf den Schutz von Interessen der Allgemeinheit und

---

<sup>99</sup> Nunmehr Art 11 UVP-RL.



nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet seien. Daher dürfe der Begriff der „Rechtsverletzung“ nicht an Voraussetzungen geknüpft sein, die nur natürliche und juristische Personen erfüllen können (zB Nachbareigenschaft).

**Daraus folgt, dass es NGOs möglich sein muss, die nationalen Rechtsvorschriften, die unionsrechtlichen Umweltschutzbestimmungen und unmittelbar anwendbare Unionsvorschriften gerichtlich überprüfen zu lassen.<sup>100</sup>**

### **Unmittelbare Anwendbarkeit**

Für die Fälle, in denen es den nationalen Gerichten nicht möglich sei, das nationale Verfahrensrecht unionskonform auszulegen, beruft sich der EuGH auf seine stRsp zur **unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinienbestimmungen**: Der Einzelne könne sich in allen Fällen, in denen die Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind, vor den nationalen Gerichten gegenüber dem Staat auf diese Bestimmungen berufen, wenn dieser die Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzulänglich in das nationale Recht umgesetzt habe. Dies treffe zwar nicht auf Art 11 UVP-RL in seiner Gesamtheit zu, da er den MS einen beträchtlichen Ermessensspielraum hinsichtlich der Festlegung insbesondere der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen und der Stellen, bei denen diese einzulegen sind, einräumt, sehr wohl jedoch auf Art 11 Abs 3 S 2 und 3 UVP-RL. Da diese Sätze zum einen bestimmen, dass NGOs immer die Voraussetzungen des Art 1 Abs 1 UVP-RL erfüllen und zum anderen festlegen, dass NGOs als Träger von Rechten gelten, die verletzt werden können, seien sie hinreichend bestimmt.

Daher stehe **Umweltschutz-NGOs das Recht** zu, Entscheidungen, die Genehmigungen von Projekten betreffen, die „möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben“, vor einem Gericht aufgrund einer Verletzung von in Umsetzung von **Art 6 HabitatRL** ergangenen Rechtsvorschriften geltend zu machen, obwohl das nationale Verfahrensrecht dies nicht zulässt.

## **D. C-243/15 (Lesoochránárske zoskupenie VLK [LZ])<sup>101</sup>**

**Art 47 GRC iVm Art 9 Abs 2 und 4 AK** steht einer Auslegung von Vorschriften des **nationalen Verfahrensrechts entgegen**, wonach einer NGO die **Zuerkennung der Stellung einer Beteiligten** an einem Verwaltungsverfahren **versagt** wird und die daraufhin erhobene Klage gegen diese Entscheidung **nicht zwingend im Verlauf dieses Verfahrens zu prüfen ist**. Es stehe nicht im Einklang mit dem Unionsrecht, wenn das Verfahren durch Genehmigung des Vorhabens **bestandskräftig beendet** werden könne, was zu einer **automatischen Abweisung der Klage** führt und **NGOs gezwungen wären, eine Klage anderer Art zu erheben, um die Beteiligtenstellung zu erlangen, um das Handeln der Beh überprüfen zu können**.

### **1. Sachverhalt:**

In einem Natura 2000-Gebiet der Slowakischen Republik sollte im Zuge der Erweiterung eines Geheges für Rotwildzucht die Errichtung einer Einzäunung genehmigt werden. Die NGO LZ beantragte die Aussetzung des Verwaltungsverfahrens, indem sie auf Aspekte hinwies, die eine

<sup>100</sup> *Epiney*, Zu den Anforderungen des EU-Rechts und der Aarhus-Konvention an den gerichtlichen Zugang für Umweltverbände. Zum Urteil des EuGH in der Rs. C-115/09 und seinen Implikationen für das schweizerische Umweltrecht, FS *Tobias Jaag*, Zürich 2012, 599-610.

<sup>101</sup> EuGH 8.11.2016, C-243/15; *Fasching*, NGOs weiter auf dem Vormarsch, RdU 2017/31, 27.

Genehmigung ausschließen.

Das Stadtbezirksamt wies in weiterer Folge den Antrag der LZ auf Zuerkennung der Beteiligtenstellung im Verfahren zurück, da Vereinigungen mit Rechtspersönlichkeit (wie LZ) nach slowakischem Recht nur die Stellung eines „Betroffenen“ zuerkannt werde, nicht aber die eines „Verfahrensbeteiligten“. In der Zwischenzeit erteilte das Stadtbezirksamt die Genehmigung für die Einzäunung. Erst der Oberste Gerichtshof der Slowakischen Republik hob die unterinstanzliche Entscheidung über die (Nicht)Zuerkennung der Beteiligtenstellung im Jahr 2012 auf. Allerdings sei gem dem slowakischen Zivilprozessrecht nach bestandskräftiger Beendigung des Verwaltungsverfahrens in der Sache (im vorliegenden Fall die Erteilung der Genehmigung durch das Stadtbezirksgericht am 10.6.2009) eine gesonderte gerichtliche Überprüfung der Entscheidung über die Nichtanerkennung der Stellung eines Beteiligten im Verwaltungsverfahren nicht mehr zulässig, weil die Verfahrensrechte, die diese Stellung verleihe, nur ausgeübt werden können, solange dieses Verfahren andauere. Der Betroffene hätte nur noch die Möglichkeit, die Stellung eines Verfahrensbeteiligten durch die Erhebung einer Klage als „übergangener Beteiligter“ gemäß § 250b Abs. 2 der Zivilprozessordnung zu beanspruchen; diese sei allerdings innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Jahren nach § 250b Abs 3 der Zivilprozessordnung zu erheben. Für die LZ sei diese dreijährige Frist allerdings bereits verstrichen. Der Oberste Gerichtshof setze das Verfahren aus und legte dem EuGH folgende Frage vor:

1. Können das **Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf** und ein unparteiisches Gericht gemäß Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bei einer behaupteten Verletzung des Rechts auf ein hohes Umweltschutzniveau, das für die Bedingungen der Europäischen Union insbesondere mit der Richtlinie 92/43 umgesetzt worden ist, d. h. namentlich, die Öffentlichkeit zu einem Projekt anzuhören, das wahrscheinlich eine erhebliche Auswirkung auf besondere Schutzgebiete im Rahmen des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 haben kann, [...] **ordnungsgemäß auch in einem Verfahren vor einem nationalen Gericht gewährleistet werden, das die gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung, mit der die Zuerkennung der Stellung eines Beteiligten in einem Verwaltungsverfahren über die Erteilung einer Genehmigung verweigert** worden ist, wie dies im Ausgangsrechtsstreit der Fall ist, beendet **und den Betroffenen** als Person, deren Beteiligung an dem fraglichen Verwaltungsverfahren versäumt worden ist, **auf die Erhebung einer Klage als übergangener Beteiligter verweist?**

## 2. EuGH:

Es wäre mit der verbindlichen Wirkung einer Richtlinie (Art. 288 AEUV) unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass sich betroffene Personen auf die durch eine Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können.

Gem Art 6 Abs 3 FFH-RL haben die nationalen Beh vor Abgabe der Zustimmung zu einem Plan oder Projekt ggf die Öffentlichkeit anzuhören. Art 6 Abs 1 lit b der Aarhus Konvention sehe vor, dass die Bestimmungen des Art 6 des Übereinkommens von Århus bei Entscheidungen über nicht in Anhang I dieses Übereinkommens aufgeführte geplante Tätigkeiten anwendbar sind, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können.

Aus Art 6 Abs 3, 4 und 7 gehe hervor, dass dieser der Öffentlichkeit ua das Recht zur „effektiven Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens“ verleihe, indem sie „alle von ihr für die geplante Tätigkeit als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen in Schriftform vorzulegen oder gegebenenfalls während einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit dem Antragsteller“ vorträgt. Diese Beteiligung beginne „[frühzeitig, dh] zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann“ (RN 46).

LZ erfülle alle Voraussetzungen, um unter den Begriff der betroffenen Öffentlichkeit zu fallen.

Die Tätigkeit (Errichtung der Einzäunung) sei zwar keine, der in Anhang I des Übereinkommens von Århus aufgeführten Tätigkeiten; die Tatsache, dass die zuständigen nationalen Behörden entschieden haben, ein Verfahren zur Genehmigung dieses Projekts gemäß Art 6 Abs 3 der Richtlinie 92/43 zu eröffnen, lasse aber den Schluss zu, dass diese Behörden es für erforderlich hielten, die Erheblichkeit der Auswirkungen dieses Projekts auf die Umwelt im Sinne von Art 6 Abs 1 Buchst. b des Übereinkommens von Århus zu prüfen (RN 47). Art 6 richte sich zwar nach dem Wortlaut dieser Bestimmung nach dem innerstaatlichen Recht, dies sei aber nur als Präzisierung dahingehend zu verstehen, dass sie nur auf die Modalitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung abzielt, ohne dabei das Recht auf Beteiligung, den dieser Artikel einer Umweltschutzorganisation wie LZ verleiht, in Frage zu stellen.

**LZ habe daher ein Recht darauf, an einem Verfahren zum Erlass einer Entscheidung über einen Antrag auf Genehmigung eines Plans oder Projekts mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt beteiligt zu werden (Rn 49).**

Nach stRsp des EuGH haben die MS den gerichtlichen Schutz der Rechte zu gewährleisten, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen. Sie haben die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet sei. Diese Verpflichtung ergebe sich aus Art 47 GRC, der bei der Durchführung des Unionsrechts Geltung findet. Dies wäre hier der Fall, da es sich um nationale verfahrensrechtliche Vorschriften handle, die auf die Geltendmachung von Rechten einer Umweltschutzorganisation aus Art 6 Abs 3 FFH-RL iVm Art 6 Abs 1 lit b AK gerichtet seien und es ermöglichen Entscheidungen der zuständigen nationalen Behörden im Hinblick auf ihre sich aus diesen Bestimmungen ergebenden Verpflichtungen überprüfen zu lassen. Bei Erlass solcher Vorschriften setze der MS Mitgliedstaat unionsrechtliche Verpflichtungen um (Rn 52).

Das aus Art 47 GRC entspringende Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht stehe Umweltschutzorganisationen, die den Anforderungen des Art 2 Z 5 AK genügen, bei Entscheidungen, die in den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 2 AK fallen, zu. Bei Entscheidungen, die von den zuständigen nationalen Behörden im Rahmen von Art 6 Abs 3 FFH-RL erlassen werden, handle es sich um **Entscheidungen, die in den Anwendungsbereich von Art 9 Abs 2 des Übereinkommens von Århus fallen.**

Art 9 Abs 2 AK beschränke den Wertungsspielraum der MS bei der Festlegung der Modalitäten der dort vorgesehenen Klagen, da diese Bestimmung das Ziel hat, der betroffenen Öffentlichkeit (zu der auch Umweltschutzorganisationen zählen) einen weiten Zugang zu den Gerichten zu gewähren. Diese Organisationen müssen somit zwingend die nationalen Rechtsvorschriften, die die Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Umwelt umsetzen, sowie die unmittelbar

anwendbaren Vorschriften des Umweltrechts der Union geltend machen können (Rn 59). Dazu gehören auch die aus **Art 6 FFH-RL** entspringenden nationalen Rechtsvorschriften. Eine NGO muss somit im Rahmen einer solchen **Klage nicht nur die Entscheidung anfechten können, keine Umweltverträglichkeitsprüfung des Plans oder Projekts für das betroffene Gebiet durchzuführen, sondern gegebenenfalls auch eine durchgeführte, mit Fehlern behaftete Umweltverträglichkeitsprüfung** (Rn 61).

Gem Art 9 Abs 4 AK hätten die MS zudem einen angemessenen und effektiven Rechtsschutz sicherzustellen. Im Ausgangsverfahren sei zwar unstrittig, dass LZ in einem gewissen Umfang in ihrer Stellung als „Betroffene“ an dem Genehmigungsverfahren hat teilnehmen können, was es ihr u. a. erlaubte, Argumente geltend zu machen, die belegen sollten, dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Projekt ein Schutzgebiet beeinträchtigen könnte, jedoch komme diese Stellung nicht der Stellung einer „Verfahrensbeteiligten“ gleich. Die von LZ gerügte nationale Vorschrift vermag einer Umweltschutzorganisation wie LZ keinen effektiven Schutz der verschiedenen Vorrechte zu garantieren, die zum Recht der Öffentlichkeitsbeteiligung gem Art 6 AK gehören.

Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass mangels Verfahrensbeteiligung von Umweltschutzorganisationen, Argumente für den Umweltschutz weder vorgebracht noch berücksichtigt würden, wodurch das Ziel der Gewährleistung eines hohen Umweltschutzniveaus nicht sichergestellt werden könne. Die Stellung als „Betroffener“ reiche LZ nicht aus, um im Rahmen einer Klage ihre Argumente zur Anfechtung der Rechtmäßigkeit der Genehmigungsentscheidung geltend zu machen. Die gerügte nationale Vorschrift sei daher im Hinblick auf das Ziel der Gewährung eines weiten Zugangs zu Gerichten im Bereich von Klagen gegen Umweltentscheidungen nicht geeignet, einen effektiven gerichtlichen Schutz der Rechte einer Umweltschutzorganisation aus Art 6 Abs 3 FFH-RL iVm Art 6 Abs 1 lit b AK zu garantieren.

### 3. Fazit:

Dh also, dass NGOs die Ergebnisse der **Naturverträglichkeitsprüfung nach Art 9 Abs 2 AK** nachprüfen lassen können müssen (**NSchG** der Länder widersprachen der Aarhus Konvention!). Diese Argumentation kann man auf alle Bewilligungen ausdehnen = Art 9 Abs 2 AK!

## E. Präklusion (Kommission gegen Deutschland)<sup>102</sup>

### 1. Sachverhalt:

Am 18. Dezember 2006 ging bei der Kommission eine Beschwerde ein, in der geltend gemacht wurde, dass die Bundesrepublik Deutschland mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IE-RL nicht ordnungsgemäß umgesetzt habe. Daraufhin richtete die Kommission am 1. Oktober 2012 ein Mahnschreiben an die Bundesrepublik Deutschland wegen Verstoßes gegen die genannten Bestimmungen. Deutschland bat die Kommission in ihrem Antwortschreiben, das Verfahren einzustellen, da die deutschen Rechtsvorschriften seit einer

---

<sup>102</sup> EuGH 15.10.2015, C-137/14 (*Kommission gegen Deutschland*).

Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes mit den europarechtlichen Vorgaben in Einklang stünden.

Da die Antwort dieses Mitgliedstaats die Kommission nicht zufriedenstellte, erhob sie Klage. Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 11 UVP-RL und aus Art. 25 IE-RL verstoßen hat, indem sie:

- die Aufhebung von Verwaltungsentscheidungen im Sinne der Richtlinien 2011/92 und 2010/75 auf die Fälle beschränkt, in denen nachweislich ein subjektives Recht verletzt wurde (§ 113 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung [VwGO]);
- die Aufhebung von Entscheidungen aufgrund von Verfahrensfehlern auf das Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Vorprüfung (§ 4 Abs. 1 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG [Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz] vom 7. Dezember 2006 [BGBl. I S. 2816] in der am 21. Januar 2013 geänderten Fassung, im Folgenden: UmwRG) und auf Fälle beschränkt, in denen der Rechtsbehelfsführer nachweist, dass der Verfahrensfehler für das Ergebnis der Entscheidung kausal war und eine Rechtsposition des Rechtsbehelfsführers betroffen ist (§ 46 Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVfG] in Verbindung mit § 113 Abs. 1 VwGO);
- die Klagebefugnis und den Umfang der gerichtlichen Prüfung auf Einwendungen beschränkt, die bereits innerhalb der Einwendungsfrist im Verwaltungsverfahren, das zur Annahme der Entscheidung geführt hat, eingebracht wurden (§ 2 Abs. 3 UmwRG in geänderter Fassung und § 73 Abs. 4 VwVfG);
- in Verfahren, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet und vor dem 12. Mai 2011 abgeschlossen wurden, die Klagebefugnis von Umweltverbänden auf Rechtsvorschriften beschränkt, die Rechte Einzelner begründen (§ 2 Abs. 1 UmwRG in geänderter Fassung in Verbindung mit § 5 Abs. 1 UmwRG);
- in Verfahren, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet und vor dem 12. Mai 2011 abgeschlossen wurden, den Umfang der gerichtlichen Prüfung von Rechtsbehelfen von Umweltverbänden auf Rechtsvorschriften beschränkt hat, die Rechte Einzelner begründen (§ 2 Abs. 1 UmwRG in geänderter Fassung in Verbindung mit § 5 Abs. 1 UmwRG);
- allgemein Verwaltungsverfahren, die vor dem 25. Juni 2005 eingeleitet wurden, vom Geltungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes ausnimmt (§ 5 Abs. 1 und 4 UmwRG in geänderter Fassung).

Österreich beantragte die Zulassung als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Bundesrepublik Deutschland. Ihrem Antrag wurde stattgegeben.

## 2. EuGH:

### **Beschränkung der Rechtmäßigkeitskontrolle von Verwaltungsentscheidungen, die unter**

## **die Richtlinien 2011/92 und 2010/75 fallen, auf nationale Rechtsvorschriften, die Rechte Einzelner begründen:**

Gem Art 11 Abs 1 UVP-RL und Art 25 Abs 1 der IE-RL müssen die MS sicherstellen, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die eine Rechtsverletzung geltend machen, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht haben. Was als Rechtsverletzung gilt, könne hierbei von den MS selbst festgelegt werden. Wenn ein MS die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen Einzelner von Voraussetzungen wie dem Erfordernis eines subjektiven Rechts abhängig mache, so dürfe er auch vorschreiben, dass die Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung die Verletzung eines subjektiven Rechts auf der Seite des Klägers voraussetzt. Eine solche Beschränkung könne jedoch nicht als solche auf Umweltverbände angewandt werden kann, weil dadurch die Ziele des Art. 10a Abs. 3 Satz 3 der Richtlinie 85/337 missachtet würden.<sup>103</sup> § 113 Abs 1 VwGO sei demnach nicht unvereinbar mit Art 11 RI 2011/92 und Art 25 RL 2010/75.

## **Beschränkung der Fälle, in denen die Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung, die von den Richtlinien 2011/92 und 2010/75 erfasst wird, aufgrund eines Verfahrensfehlers beantragt werden kann:**

Der EuGH habe bereits wiederholt festgestellt, dass Art. 11 der Richtlinie 2011/92 in keiner Weise die Gründe beschränkt, die zur Stützung eines entsprechenden Rechtsbehelfs im Sinne der genannten Vorschrift vorgebracht werden können. Die Anwendbarkeit der nationalen Vorschriften zur Umsetzung von Art. 11 der Richtlinie 2011/92 könne nicht allein auf den Fall beschränkt werden, dass die Anfechtung der Rechtmäßigkeit auf eine unterbliebene Umweltverträglichkeitsprüfung gestützt wird. Der Ausschluss ihrer Anwendbarkeit in dem Fall, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung zwar durchgeführt wurde, aber mit – unter Umständen schwerwiegenden – Fehlern behaftet war, würde den Bestimmungen der RL 2011/92 weitgehend ihre praktische Wirksamkeit nehmen. Die Mitgliedstaaten dürfen die Anwendbarkeit der zur Umsetzung dieses Artikels ergangenen Vorschriften nicht auf den Fall beschränken, dass die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung aufgrund einer unterbliebenen Umweltverträglichkeitsprüfung angefochten wird, sondern müssen sie auch auf den Fall erstrecken, dass eine solche Prüfung zwar durchgeführt wurde, aber fehlerhaft war.

Demzufolge verstößt § 4 Abs. 1 UmwRG gegen Art. 11 der Richtlinie 2011/92.

## **Zum Kausalzusammenhang zwischen dem behaupteten Verfahrensfehler und dem Ergebnis der fraglichen Verwaltungsentscheidung**

Der EuGH hat entschieden, dass der Unionsgesetzgeber die Möglichkeit, einen Verfahrensfehler geltend zu machen, nicht an die Voraussetzung knüpfen wollte, dass dieser Fehler Auswirkungen auf den Inhalt der angegriffenen endgültigen Entscheidung hatte. Die betroffene Öffentlichkeit müsse daher, im Einklang mit dem Ziel, ihr einen weitreichenden Zugang zu Gerichten zu gewähren, zur Stützung eines Rechtsbehelfs, mit dem die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen im Sinne dieser Richtlinie angefochten wird, grundsätzlich jeden Verfahrensfehler geltend machen können.

Die – auch durch die gegenständliche Bestimmung des § 46 VwVfG vorgeschriebene – Bedingung, dass ein Kausalzusammenhang zwischen dem geltend gemachten Verfahrensfehler und dem Ergebnis der angefochtenen Verwaltungsentscheidung bestehen

---

<sup>103</sup> EuGH 12.5.2011, C-115/09 (*Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV gegen Bezirksregierung Arnsberg*)

müsse, damit das zuständige Gericht sie aufheben kann, stelle eine übermäßige Erschwerung dar und sei nicht mit dem Ziel, einen weiten Gerichtszugang sicherzustellen, vereinbar. Wenn dem Rechtsbehelfsführer im innerstaatlichen Recht die Beweislast für diesen Kausalzusammenhang aufgebürdet wird, könne die Ausübung der ihm durch diese Richtlinie verliehenen Rechte übermäßig erschwert werden. Demnach könne eine Rechtsverletzung im Sinne von Art 11 der Richtlinie 2011/92 nur dann verneint werden, wenn das Gericht ohne Einbeziehung des Klägers zu der Feststellung in der Lage ist, dass die angegriffene Entscheidung ohne den vom Rechtsbehelfsführer geltend gemachten Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre.

### **Beschränkung der Klagebefugnis und des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle auf Einwendungen, die im Verwaltungsverfahren erhoben wurden**

Nach Ansicht des EuGH beschränkt Art 11 RL 2011/92, wonach Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen im Sinne dieses Artikels zum Gegenstand eines gerichtlichen Überprüfungsverfahrens gemacht werden können müssen, „um ihre materiell-rechtliche oder verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit anzufechten“, keineswegs die Gründe, die mit einem solchen Rechtsbehelf geltend gemacht werden können. Dies widerspreche dem angestrebten Ziel, im Rahmen des Umweltschutzes einen weitreichenden Zugang zu Gerichten zu gewähren. Eine Einschränkung könne nur durch Erwägungen gerechtfertigt werden, die auf die Wahrung des Grundsatzes der Rechtssicherheit abstellen (z. B. bei einem missbräuchlichen oder unredlichen Vorbringen).

### **Zeitliche Begrenzung der Klagebefugnis von Umweltverbänden und Beschränkung des Umfangs der Rechtmäßigkeitskontrolle auf Rechtsbehelfe wegen Verletzung nationaler Rechtsvorschriften, die Rechte Einzelner begründen**

Nach Art. 11 Abs 3 der Richtlinie 2011/92 und Art. 25 Abs 3 der Richtlinie 2010/75 ist davon auszugehen, dass die Umweltverbände über ein ausreichendes Interesse verfügen oder Rechte haben, die verletzt werden können, je nachdem, welche dieser Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen sei. Eine Beschränkung der Rechte, die verletzt werden können, auf subjektive Rechte könne als solche jedoch nicht auf Umweltverbände angewandt werden, weil dadurch die Ziele dieser Vorschrift missachtet würden. Deshalb müssen die Umweltverbände zwingend die nationalen Rechtsvorschriften, die die Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Umwelt umsetzen, sowie die unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Umweltrechts der Union geltend machen können. Die Bundesrepublik D habe zwar ihre nationalen Vorschriften (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) angepasst, allerdings unterliege die zeitliche Anwendbarkeit einer Begrenzung. Sie gelte nämlich nur für Entscheidungsverfahren, Genehmigungsverfahren oder Rechtsbehelfsverfahren, die am 12. Mai 2011 anhängig waren oder nach diesem Tag eingeleitet wurden und am 29. Januar 2013 noch nicht rechtskräftig abgeschlossen waren. D machte den „Grundsatz der Rechtskraft“ geltend. IdZ sei darauf hingewiesen, dass die Bundesrepublik Deutschland die Wahrung des Grundsatzes der Rechtskraft nicht geltend machen könne, soweit sich die Fristen für die Anwendung des geänderten Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes auf Rechtsbehelfe im Bereich des Umweltschutzes auf bestandskräftig gewordene Verwaltungsentscheidungen beziehen.

## Ergebnis der rechtlichen Würdigung des EuGH:

Die Bundesrepublik Deutschland hat gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten und aus Art. 25 der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) verstoßen, indem sie

- gemäß § 46 VwVfG die Aufhebung von Entscheidungen aufgrund von Verfahrensfehlern auf das Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Vorprüfung sowie auf Fälle beschränkt, in denen der Rechtsbehelfsführer nachweist, dass der Verfahrensfehler für das Ergebnis der Entscheidung kausal war;
- gemäß § 2 Abs. 3 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) vom 7. Dezember 2006 in der durch das Gesetz vom 21. Januar 2013 geänderten Fassung und § 73 Abs. 4 VwVfG die Klagebefugnis und den **Umfang der gerichtlichen Prüfung auf Einwendungen beschränkt, die bereits innerhalb der Einwendungsfrist im Verwaltungsverfahren, das zur Annahme der Entscheidung geführt hat, eingebracht wurden;**
- gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) vom 7. Dezember 2006 in der durch das Gesetz vom 21. Januar 2013 geänderten Fassung in Verbindung mit dessen § 5 Abs. 1 in Verfahren, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet und vor dem 12. Mai 2011 abgeschlossen wurden, die Klagebefugnis von Umweltverbänden auf Rechtsvorschriften beschränkt hat, die Rechte Einzelner begründen;
- gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) vom 7. Dezember 2006 in der durch das Gesetz vom 21. Januar 2013 geänderten Fassung in Verbindung mit dessen § 5 Abs. 1 in Verfahren, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet und vor dem 12. Mai 2011 abgeschlossen wurden, den Umfang der gerichtlichen Prüfung von Rechtsbehelfen von Umweltverbänden auf Rechtsvorschriften beschränkt, die Rechte Einzelner begründen;
- gemäß § 5 Abs. 1 und 4 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) vom 7. Dezember 2006 in der durch das Gesetz vom 21. Januar 2013 geänderten Fassung Verwaltungsverfahren, die vor dem 25. Juni 2005 eingeleitet wurden, vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausnimmt.

### 3. Fazit

Nach der Rechtsansicht des EuGH sind gerichtliche Verfahren als eigenständige, vom Verwaltungsverfahren unabhängige Prozesse zu begreifen. Demnach dürfen die Gründe, auf die ein Beschwerdeführer seinen gerichtlichen Rechtsbehelf stützen kann, nicht beschränkt



werden. Unionswidrig ist daher nicht die Präklusion im Verwaltungsverfahren selbst, sondern nur die anschließende Berücksichtigung durch die Verwaltungsgerichte.<sup>104</sup>

Diese Entwicklung war nicht überraschend, denn der EuGH urteilte in diesem Zusammenhang bereits in der Rs *Djurgården* im Kontext einer für die Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung relevanten Entscheidung, dass „*sich die Beteiligung am umweltbezogenen Entscheidungsverfahren [...] von einer gerichtlichen Anfechtung unterscheidet und auch eine andere Zielsetzung als diese hat, da sich eine solche Anfechtung gegebenenfalls gegen die am Ende dieses Verfahrens ergehende Entscheidung richten kann*“.<sup>105</sup> Daher „*muss es den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit [...] möglich sein, die von einer der nationalen Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaats zugehörigen Stelle erlassene Entscheidung über den Antrag auf Genehmigung eines Projekts anzufechten, gleichviel, welche Rolle sie in dem Verfahren über den Genehmigungsantrag vor dieser Stelle durch ihre Beteiligung an und ihre Äußerung in diesem Verfahren spielen konnte*“.<sup>106</sup>

Hinsichtlich der Präklusionsregelung begründet der EuGH seinen Standpunkt durch Verweis auf die Verpflichtung, eine umfassende materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung zu ermöglichen. Wenngleich eine Präklusion nicht zulässig ist, kann nach Rechtsprechung des EuGH „der nationale Gesetzgeber spezifische Verfahrensvorschriften vorsehen (nach denen bspw ein missbräuchliches oder unredliches Vorbringen unzulässig ist), die geeignete Maßnahme darstellen, um die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten“. Es ist also Sache der Mitgliedstaaten, Vorschriften festzulegen, die der allgemeinen Verpflichtung zur gerichtlichen Überprüfung der materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen gerecht werden.<sup>107</sup>

Im Ergebnis können (teil)präkludierte Parteien im gerichtlichen Verfahren in vollem Umfang Beschwerde erheben, gleichwohl sie im Verwaltungsverfahren einer Präklusion unterliegen. Ihre Beschwerde darf künftig nicht mehr als unzulässig zurückgewiesen werden. Natürliche Personen sind trotzdem weiterhin auf die Geltendmachung ihrer subjektiven Rechte beschränkt.<sup>108</sup> Das bedeutet in weiterer Folge, dass es nach Beendigung des Verwaltungsverfahrens zu einem „vollständigen Wiederaufleben der Parteistellung“ kommen würde, inklusive der Möglichkeit einer Beschwerde an das VwG.

Diese Rsp ist für alle Verwaltungsverfahren einschlägig, in denen aufgrund sekundärrechtlicher Regelungen zwingend ein gerichtlicher Rechtsschutz iSd Art 9 Abs 2 AK gewährleistet werden muss (vgl Anh I AK). Andere Verfahren wie bspw Bauverfahren oder Naturschutzverfahren iZm Natura 2000-Gebieten sind derzeit noch nicht zwingend berührt. Eine weitere Einschränkung, die bei der Umlegung der Inhalte dieses Urteils auf andere Sachverhalte beachtet werden muss, ergibt sich daraus, dass sich der EuGH nur auf Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit iSd Art 9 Abs 2 AK bezog. Für andere Mitglieder der Zivilgesellschaft oder dem Staat zurechenbare

---

<sup>104</sup> *Berl*, Die Präklusion nach dem Urteil des EuGH in der Rs C-137/14, RdU 2016/4, 9.

<sup>105</sup> EuGH C-263/08 (*Djurgården*).

<sup>106</sup> EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 86.

<sup>107</sup> EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 121 f.

<sup>108</sup> *Berl*, Die Präklusion nach dem Urteil des EuGH in der Rs C-137/14, RdU 2016/4, 10.

Organe und Institutionen (wie etwa Umweltschlichter oder Bürgerinitiativen) können keine direkten Schlussfolgerungen abgeleitet werden.<sup>109</sup>

Probleme werden sich künftig vor allem bezüglich der notwendigen Verständigung der betroffenen Öffentlichkeit ergeben, die vom erlassenen Bescheid in Kenntnis gesetzt werden muss, sowie bei der Festlegung des Zeitpunkts, an dem die Beschwerdefrist schlussendlich zu laufen beginnt. Des Weiteren gilt es zu klären, ab wann die Ausnahme der „rechtsmissbräuchlichen Beschwerdeführung“ greift. Ab welchem Punkt im Verfahren ist die erstmalige Geltendmachung von Einwendungen missbräuchlich oder unredlich? Hält man sich vor Augen, dass gerade bei Großprojekten zeitliche Verzögerungen immense finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen (können), wird vor allem diese Frage von großer Bedeutung für Projektwerber sein.

## **F. EuGH C-664/15, 14.12.2015 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) [anhängig]**

Aktuell ist ein weiteres in diesem Bereich einschlägiges Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH anhängig. Es betrifft die Parteistellung von NGOs, die Vorschriften bzgl einer möglichen Präklusion sowie die Frage, zu welchem Zeitpunkt eine Beteiligung der Öffentlichkeit notwendig ist.

### **1. Vorlagefragen des VwGH:**

- 1) Räumt **Art 4 der Richtlinie 2000/60/EG** zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) oder **die WRRL als solche einer Umweltorganisation in einem Verfahren, das keiner Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Richtlinie 2011/92/EU** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL) unterliegt, **Rechte ein, zu deren Schutz sie nach Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens über den Zugang** zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, das mit dem Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2015 im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt wurde (Aarhus-Übereinkommen), Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren hat?

Bei Bejahung der Frage 1:

- a) Ist es nach den Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens geboten, diese Rechte bereits im Verfahren vor der Verwaltungsbehörde geltend machen zu können oder genügt die Möglichkeit einer Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes gegen die Entscheidung der Verwaltungsbehörde?
- b) Ist es zulässig, dass das nationale Verfahrensrecht (§ 42 AVG) die Umweltorganisation - so wie andere Verfahrensparteien auch - dazu verhält, ihre Einwendungen nicht erst in

---

<sup>109</sup> Eberhard/Ranacher/Weinhand, Rechtsprechungsbericht: Landesverwaltungsgerichte, Bundesverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshof, ZfV 2016/20, 20-29; Berl, Die Präklusion nach dem Urteil des EuGH in der Rs C-137/14, RdU 2016/4, 10.-

einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht, sondern bereits im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden rechtzeitig geltend zu machen, widrigenfalls sie ihre Parteistellung verliert und auch keine Beschwerde mehr an das Verwaltungsgericht erheben kann?"

Der EuGH wird richtungsweisend darüber entscheiden, ob NGOs außerhalb des UVP-Verfahrens eine Parteistellung eingeräumt werden muss und ob bejahendenfalls für sie auch die Präklusionsvorschriften gelten. Zudem wird sich der EuGH dazu äußern müssen, welche Ausgestaltung und Qualität die Beteiligung der Öffentlichkeit iSd Aarhus Konvention haben soll und muss. Genügt eine gerichtliche Nachüberprüfung von umweltrelevanten Entscheidungen oder sind NGOs und andere Teile der Öffentlichkeit bereits am Verfahren selbst zu beteiligen? Diese Entwicklungen sind derzeit noch nicht abschätzbar. Der VwGH scheint aber die Möglichkeit, dass NGOs ein subjektives Recht auf Einhaltung des Verschlechterungsverbots nach der WRRL zukomme bzw dass die Präklusionsregeln auch außerhalb des UVP-Verfahrens unzulässig sein könnten, für denkbar zu halten. Ansonsten hätte er kein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH gerichtet (richten dürfen).<sup>110</sup>

## 2. Fazit:

Der EuGH judiziert hinsichtlich der Rechte der NGOs völlig entsprechend der Intention der Aarhus Konvention, wobei Besonderheiten des nationalen Verfahrensrechts (zB Präklusion, Beschränkung der Rechtsmittelgründe) dzt im Lichte der Konvention geprüft werden. Damit – wie anhand der entschiedenen Fälle gezeigt wurde – sind weitgehende Umbrüche für das nationale Recht zu erwarten.

## VII. Österreichs Umweltschutzanwaltschaften

### A. Der Begriff und rechtliche Qualifikation des Umweltschutzanwalts

Das UVP-G bietet eine Begriffsbestimmung des Umweltschutzanwalts und definiert ihn als „*ein Organ, das vom Bund oder vom betroffenen Land besonders dafür eingerichtet wurde, um den Schutz der Umwelt in Verwaltungsverfahren wahrzunehmen*“ (§ 2 Abs 4 UVP-G; siehe auch die nahezu gleichlautende Begriffsbestimmung des § 1a UMG, die aber von Gebietskörperschaften spricht).

Um der rechtlichen Qualifikation des Umweltschutzanwalts gerecht zu werden, bedarf es der Erfüllung zweier Kriterien:

- Einerseits weist das UVP-G dem Umweltschutzanwalt die Vertretung der Interessen des Umweltschutzes zu. Diese Zweckwidmung steht im Vordergrund der Aufgaben des Umweltschutzanwalts.
- Andererseits bedarf es gewisser Mitwirkungs- bzw Beteiligungsrechte, um den Schutz der Umwelt auch wahrnehmen und durchsetzen zu können.<sup>111</sup>

Die Bezeichnung oder Nichtbezeichnung als Umweltschutzanwalt hat hingegen keine Bedeutung. Zum Teil wird auch der Begriff „*Naturschutzanwalt*“ (Vbg) verwendet, bzw anderen

<sup>110</sup> Hauer, Aktuelle Fragen der Verfahrensbeteiligung GERT 2016, RdU-UT 2016/26, 107.

<sup>111</sup> Randl, Der Umweltschutzanwalt im UVP-Verfahren in *Ennöckl/N. Raschauer*, UVP-Verfahren vor dem Umweltsenat (2008) 148 ff.

Einrichtungen zum Schutz der Umwelt die Aufgaben des Umweltschutzes übertragen (Ktn: Naturschutzbeirat)<sup>112</sup>.

## B. Aufgaben

Im Zentrum des Aufgabenbereichs der Umweltschützer steht somit der schon aus der Begriffsdefinition ableitbare Anspruch den Schutz der Natur und Umwelt wahrzunehmen. Dieser breite Komplex umfasst die Bewahrung und Verbesserung der Umwelt als Lebensgrundlage für Menschen, Tiere und Pflanzen, sowie der biologischen Vielfalt und des Naturhaushaltes und der Kultur- und Naturlandschaft.

Umweltschützer haben auch eine wichtige Kontrollfunktion bzgl der Einhaltung von bundes- und landesgesetzlichen Umweltschutzvorschriften. Daneben bestehen Berufungs-, Beschwerde- und Anfechtungsbefugnisse, die für eine effektive Kontrolle des Umweltschutzes eine ausschlaggebende Rolle spielen.<sup>113</sup>

Die einzelnen landesgesetzlichen Ausgestaltungen geben näheren Aufschluss an die spezifischen Anforderungen, die an die Umweltschützer gestellt werden. In einer Gesamtschau ergeben sich folgende Aufgabenfelder:

### Ø **Teilnahme an Verwaltungsverfahren**

- Parteistellung in Umweltverfahren (Formalpartei)
- Akteneinsicht und -übermittlung;

### Ø **Information, Unterstützung und Beratung der Öffentlichkeit und anderer staatlicher Einrichtungen**

- soweit erforderlich, die Durchführung von Informationsveranstaltungen über konkrete Projekte im Zusammenhang mit Verwaltungsverfahren auf Ersuchen der Behörde, der Gemeinden, von Vereinigungen von Gemeindemitgliedern („Bürgerinitiativen“) oder aus eigenem Antrieb;
- Erstattung eines Tätigkeitsberichtes;
- fachliche Beratung von Bürgern und Bürgerinnen, die sich für den Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit behördlichen Handlungen oder Unterlassungen einsetzen;
- Bürgerinnen und Bürger sowie die Gemeinden bei Ausübung der ihnen nach diesem Gesetz zustehenden Rechte zu unterstützen;
- über für den Umweltschutz bedeutsame Planungen oder Angelegenheiten des Umweltschutzes zu informieren
- Berichterstattung an den Landtag und die Öffentlichkeit.

### Ø **Mitwirkung an legislativen Akten**

- Mitwirkung an der Begutachtung von einschlägigen Gesetzes- und Verordnungsentwürfen.

### Ø **Verbesserung des Umweltschutzes**

- Zusammenarbeit mit den einschlägigen Zweigen der Wissenschaft;

<sup>112</sup> VwGH 22.6.2011, 2009/04/0029.

<sup>113</sup> Positionspapier der Umweltschützer zum Österreich Konvent v 28.5.2004, [http://www.konvent.gv.at/K/DE/STN-K/STN-K\\_00008/imfname\\_023088.pdf](http://www.konvent.gv.at/K/DE/STN-K/STN-K_00008/imfname_023088.pdf).

- die Verwaltungspraxis auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu beobachten und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge zu erstatten;
- Anregungen zur besseren Gestaltung der Umwelt zu geben;
- Initiativrecht zur Missstandsbehebung;
- Betreten fremden Grunds und fremder Anlagen;
- Mitarbeit in Beiräten.

#### Ø Vermittlung in Konfliktfällen bei Umweltschutzfragen

## C. Einrichtung und Organisation

Die Umweltschutzbehörden werden durch die Länder mittels landesgesetzlicher Bestimmungen eingerichtet. Ihre Organisation divergiert je nach Bundesland. Auf Bundesebene besteht noch keine Einrichtung oder ein Organ dieser Art. Der Umweltschutzbeauftragte ist organisatorisch ein Landesorgan und funktionell ein Bundesorgan.<sup>114</sup> Grundsätzlich sind die Umweltschutzbehörden beim Amt der LReg eingerichtet und bestehen aus einem Leiter (dem Umweltschutzbeauftragten) und sonstigem Personal. Der Umweltschutzbeauftragte selbst ist innerhalb seines gesetzlichen Aufgabenbereichs grundsätzlich weisungsfrei. Das sonstige ihm unterstellte Personal ist nur gegenüber dem Umweltschutzbeauftragten selbst weisungsgebunden.

Der Umweltschutzbeauftragte wird für 5 Jahre bestellt. Die persönlichen und fachlichen Anforderungen sind je nach Bundesland strenger oder weniger streng ausgeprägt. Großteils werden neben den nötigen Kenntnissen auf dem Gebiet des Natur- und Umweltschutzes auch ein wissenschaftliches Studium und eine gewisse Praxiserfahrung gefordert.

## D. Gesetzliche Grundlagen

### Burgenland

Die burgenländische Umweltschutzbehörde (geregelt durch das Bgld L-UAG<sup>115</sup>) wurde zum Schutz der Umwelt eingerichtet. Ihre Arbeit dient der Bewahrung und Verbesserung der Umwelt als Lebensgrundlage für Menschen, Tiere und Pflanzen, sowie der biologischen Vielfalt und des Naturhaushaltes und der Kultur- und Naturlandschaft.

### Kärnten

In Kärnten nimmt der Naturschutzbeirat gem § 61 Abs 4 K-NSG 2002<sup>116</sup> die Rechte des Umweltschutzbeauftragten wahr, die ihm durch Bundesgesetze eingeräumt werden. Der Naturschutzbeirat (§61 – 63 K-NSG 2002) fungiert als Beratungsorgan der LReg und berät sie in grundsätzlichen Fragen des Schutzes und der Pflege der Natur.

### Niederösterreich

---

<sup>114</sup> Raschhofer, Die Rechtstellung des Umweltschutzbeauftragten am Beispiel des UVP-G 2000, RdU 2004/47, 90.

<sup>115</sup> Gesetz vom 18. April 2002 über die Burgenländische Landesumweltschutzbehörde (Bgld. L-UAG), LGBl 2002/78 idF LGBl 2013/79.

<sup>116</sup> Kärntner Naturschutzgesetz 2002 - K-NSG 2002, LGBl 2002/79.

Das niederösterreichische Umweltschutzgesetz<sup>117</sup> regelt die Einrichtung und die Aufgaben der NÖ Umweltschutzwirtschaft. § 4 NÖ Umweltschutzgesetz setzt den Umweltschutzwirtschaft verfassungsrechtlich als Organ der NÖ LReg ein, das bei seinen Amtshandlungen und Entscheidungen nicht an Weisungen gebunden ist.

### **Oberösterreich**

In Oberösterreich wird die Umweltschutzwirtschaft durch das Oö Umweltschutzgesetz<sup>118</sup> 1996 geregelt. Auch das Oö Umweltschutzgesetz stellt explizit fest, dass der Oö Umweltschutzwirtschaft bei der Besorgung seiner Aufgaben (§ 5) in fachlicher Sicht weisungsfrei ist und dass es sich um ein Organ des Landes Oö ohne eigene Rechtspersönlichkeit handelt (Verfassungsbestimmung).

### **Salzburg**

Das Land Salzburg bedient sich bei der legislativen Ausgestaltung der Umweltschutzwirtschaft eines eigenen Gesetzes (LUA-G<sup>119</sup>). Die Landesumweltschutzwirtschaft dient der Bewahrung der natürlichen Umwelt als Lebendgrundlage des Menschen, der Vermeidung von schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt sowie der Verminderung von bestehenden Einwirkungen sowie der Vermeidung von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes oder des Naturhaushaltes und der Verbesserung bestehender Beeinträchtigungen (§ 1). Im Gegensatz zu anderen landesgesetzlichen Ausgestaltungen ist die Sbg Umweltschutzwirtschaft ein Organ mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 2). Sie ist bei der Erfüllung ihrer Aufgaben weisungsfrei (§ 3 Abs 1).

### **Steiermark**

In der Steiermark ist die Institution Umweltschutzwirtschaft im Gesetz über Einrichtungen zum Schutz der Umwelt<sup>120</sup> verankert (§ 6 f). Sie wurde zur Wahrung der Interessen des Umweltschutzes eingerichtet. Der Umweltschutzwirtschaft hat in allen behördlichen Verfahren, die im Vollziehungsbereich der Länder liegen und die (auch) eine Vermeidung einer erheblichen und dauernden Beeinträchtigung von Menschen und der Umwelt zum Gegenstand haben, explizit Parteistellung iSd § 8 AVG und kann Rechtsmittel ergreifen.

### **Tirol**

Die Tiroler Umweltschutzwirtschaft hat ihre gesetzliche Grundlage im Tiroler Naturschutzgesetz 2005.<sup>121</sup> Dem Umweltschutzwirtschaft obliegt die Wahrnehmung der Interessen des Naturschutzes. Ihm kommt dafür in allen naturschutzrechtlichen Verfahren (ausgenommen Verwaltungsstrafverfahren) Parteistellung iSd § 8 AVG zu. Er hat bei der Ausübung seiner Parteirechte auf andere öffentliche Interessen, auch wirtschaftliche Interessen (!), Bedacht zu nehmen. Auch in Tirol ist die Weisungsunabhängigkeit des Umweltschutzwirtschafts auf Verfassungsebene geregelt (§ 6 Abs 9).

### **Vorarlberg**

---

<sup>117</sup> LGBl 8050-8.

<sup>118</sup> LGBl 1996/84 idF LGBl 2010/60.

<sup>119</sup> Gesetz vom 23. April 1998 über die Salzburger Landesumweltschutzwirtschaft (Landesumweltschutzwirtschafts-Gesetz - LUA-G), LGBl 1998/67 idF 2013/106.

<sup>120</sup> Gesetz über Einrichtungen zum Schutz der Umwelt (StESUG), LGBl 1988/78 idF 2014/130.

<sup>121</sup> Kundmachung der Landesregierung vom 12. April 2005 über die Wiederverlautbarung des Tiroler Naturschutzgesetzes 1997, LGBl 2005/26 idF 2015/87.

In Vorarlberg wurde ein Naturschutzanwalt eingerichtet (§ 50 Natur und Landschaftsschutz<sup>122</sup>). Er hat die Interessen der Natur und Landschaft in naturschutzrechtlichen Verfahren wahrzunehmen und übernimmt gem § 50 Abs 1 auch die Rolle des Umweltschutzanwalts iSd UVP-G. Vorarlberg nimmt durch sein in Österreich einzigartiges Bestellungsverfahren des Umweltschutzanwalts eine Sonderstellung ein: Der vbg Naturschutzanwalt wird durch näher spezifizierte Umwelt-NGOs gewählt. Das Stimmverhältnis bei diesem als geheime Wahl ausgestalteten Abstimmungsverfahren wird von der Mitgliederanzahl der NGOs abhängig gemacht und die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet.

## Wien

Auch in Wien ist die Umweltschutzanwaltschaft zur Wahrung der Interessen des Umweltschutzes zuständig (Wiener Umweltschutzgesetz<sup>123</sup>). Die Gemeinde Wien hat die erforderliche sachliche und finanzielle Ausstattung zur Verfügung zu stellen. Der Umweltschutzanwalt ist gem der Verfassungsbestimmung des § 3 Abs 5 in Vollziehung seiner Aufgaben an keine Weisungen gebunden.

## E. Parteistellung und Rechte

### 1. Parteistellung in umweltrelevanten Verwaltungsverfahren

Der Umweltschutzanwalt hat formalrechtlich Parteistellung in bestimmten umweltrelevanten Verfahren.<sup>124</sup> Als Formalpartei setzt er aufgrund expliziter gesetzlicher Regelungen mittels verfahrensrechtlicher Mittel öffentliche Interessen in Verwaltungsverfahren durch.<sup>125</sup> Ihm kommen von Natur wegen keine eigenen subjektiv-öffentlichen Rechte iSd § 8 AVG zu, die er im Verfahren geltend machen könnte.<sup>126</sup> Vielmehr wird ihm die Geltendmachung solcher materieller subjektiv-öffentlicher Rechte immer und ausnahmslos durch gesetzliche Bestimmungen ermöglicht. Er übt formal „Rechte“ aus, inhaltlich nimmt er aber „Kompetenzen“ wahr.<sup>127</sup> Der Umweltschutzanwalt vertritt – mediatisiert – die öffentlichen Interessen der Allgemeinheit.<sup>128</sup> Durch die Einräumung subjektiver Rechte hinsichtlich der Einhaltung von Umweltschutzvorschriften durch den Gesetzgeber (im UVP-Verfahren), wird die Rechtsposition der Umweltschutzanwälte an jene der Nachbarparteien angeglichen. Das ist ein Abweichen von der Norm, denn im Regelfall haben Organparteien nur prozessuale Rechte, allerdings keinen Rechtsanspruch in der Sache selbst.<sup>129</sup> Man kann von einer Organpartei „mit einer vergleichsweise starken materiellen und prozessualen Rechtsstellung“ sprechen.<sup>130</sup>

Hinsichtlich der umstrittenen Frage, ob der Umweltschutzanwalt ebenso den herkömmlichen Präklusionsregelungen unterliegt, stellte der VwGH im Zuge des Verfahrens zur Erweiterung

<sup>122</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, LGBl 1997/22 idF 2013/44.

<sup>123</sup> Errichtungen zum Schutz der Umwelt (Wiener Umweltschutzgesetz), LGBl 1993/25.

<sup>124</sup> *Primosch*, Rechtsschutz für Umweltorganisationen bei negativer UVP-Feststellung, *ecolex* 2017/161, 369.

<sup>125</sup> *Grassl/Lampert*, Aktuelle Entwicklungen zur Parteistellung des Umweltschutzanwalts in UVP-Verfahren, *ZVG* 2015/6, 502.

<sup>126</sup> Vgl. *Pointinger/Weber*, Der Umweltschutzanwalt – das unbekannte Wesen?, *RdU* 2015/139, 233.

<sup>127</sup> *Schulev-Steindl*, Keine Präklusion für Umweltschutzanwalt, *RdU* 2005/21, 43; nach neuerer Rsp sehr wohl eine Präkludierung des Umweltschutzanwalts möglich: VwGH 2012/03/0112; *Pointinger/Weber*, der Umweltschutzanwalt – das unbekannte Wesen?, *RdU* 2015/139, 233.

<sup>128</sup> *Mayer*, Ein „Umweltschutzanwalt“ im österreichischen Recht?, *JB1* 1982, 115.

<sup>129</sup> *Raschhofer*, Die Rechtsstellung des Umweltschutzanwalts am Beispiel des UVP-G 2000, *RdU* 2004/47, 90.

<sup>130</sup> *Bergthaler* in *Bergthaler/Weber/Wimmer*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung (1998) 427.

des Skigebiets Schmittenhöhe<sup>131</sup> klar, dass auch der **Umweltanwalt als Formalpartei binnen der sechswöchigen Frist taugliche Einwendungen zu erheben hat, ansonsten verliere er seine Parteistellung.**<sup>132</sup> Zur Begründung führte der VwGH aus: *Sowohl aus dem Wortlaut des § 19 Abs 3 UVP-G 2000 als auch aus den oben wiedergegebenen Materialien zur Stammfassung des UVP-G 2000 ist ersichtlich, dass der Umweltanwalt als eine der in § 19 Abs 3 UVP-G 2000 genannten Formalparteien die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften nicht einfach als bloße öffentliche Interessen, sondern "als subjektives Recht" geltend zu machen hat. Diese bereits in der Stammfassung des UVP-G 2000 enthaltene Formulierung legt nahe, dass der Gesetzgeber offenbar - gerade vor dem Hintergrund des Umfangs und der Komplexität eines nach dem UVP-G 2000 durchzuführenden Bewilligungsverfahrens - auch die in § 19 Abs 3 leg cit genannten Parteien - so wie die ihre subjektiven Rechte geltend machenden Parteien - zu einer rechtzeitigen Erhebung von Einwendungen anhalten wollte. Zudem lässt die UVP-G-Novelle 2000 eine Deutung nur dahingehend zu, dass auch der Umweltanwalt den Präklusionsfolgen des § 44b Abs 1 AVG unterliegt. Mit dieser Novelle wurden die bis zu diesem Zeitpunkt im UVP-G 2000 enthaltenen verfahrensrechtlichen Sonderregelungen gestrichen und somit auch die Bewilligungsverfahren nach dem UVP-G 2000 - wie in den Materialien zu dieser Novelle ausdrücklich erwähnt - den allgemeinen, damit auch die Präklusionsbestimmungen umfassenden Regelungen des AVG unterworfen. Aus den genannten Materialien ergibt sich überdies kein Anhaltspunkt, dass der Gesetzgeber in jenen UVP-Verfahren, die den Bestimmungen des AVG über Großverfahren unterliegen, zwischen Formalparteien und sonstigen Parteien (iSd § 8 AVG) unterscheiden wollte; auch der Gesetzestext bietet für eine derartige Differenzierung keinen Anhaltspunkt (8.1.3). Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die gesetzliche Anordnung in **§ 19 Abs 3 UVP-G 2000**, dass die dort genannten Formalparteien die (von ihnen jeweils wahrzunehmenden) öffentlichen Interessen als subjektive Rechte geltend machen, bedeutet, **dass diese Formalparteien auch die für die Geltendmachung subjektiver öffentlicher Rechte geltenden verfahrensrechtlichen Regelungen zu beachten haben** und insofern **auch der in § 44b AVG normierten Präklusionsregelung unterliegen**. Die den Formalparteien in § 19 Abs 3 UVP-G 2000 prozessual eingeräumte Parteistellung kommt derart im Rahmen der für die Geltendmachung subjektiver öffentlicher Rechte einschlägigen Bestimmungen zum Tragen (8.1.6).<sup>133</sup>*

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass der Umweltanwalt als Formalpartei zwar öffentliche Interessen als subjektive Rechte wahrnimmt, er nach Ansicht des VwGH aber dennoch präkludieren könne, da er besagte öffentliche Interessen gem § 19 Abs 3 UVP-G als „subjektive Rechte“ wahrnehme.<sup>134</sup> Diese für Formalparteien unübliche Folge der Präklusion wirft vor allem nach dem EuGH-Urteil „Kommission gegen Deutschland“ Fragen auf. Wie die Rechtsfolge der Präklusion künftig gehandhabt werden, ist bis dato noch nicht abschließend geklärt.

#### a) Bundesgesetzlich eingeräumte Parteistellung und Rechte

Auf Bundesebene wird dem Umweltanwalt durch unterschiedliche materiengesetzliche Regelungen Parteistellung eingeräumt. Neben der Parteistellung in Verwaltungsverfahren kommen dem Umweltanwalt noch weitere Rechte und Möglichkeiten zu, aufgrund derer er seine

<sup>131</sup> VwGH 21.10.2014, 2012/03/0112.

<sup>132</sup> Eberhard/Pürgy/Ranacher, Rechtsprechungsbericht, ZfV 2017/70, 70-45; Grassl/Lampert, Aktuelle Entwicklungen zur Parteistellung des Umweltanwalts in UVP-Verfahren, ZVG 2015/6, 502; Lampert/Grassl, UVP: Ein Rückblick auf das Jahr 2016, eolex 2017,77.

<sup>133</sup> Noch gegenteilig VwGH 14.9.2004, 2002/10/0002 (mAnm Schulev-Steindl).

<sup>134</sup> Pointinger/Weber, Der Umweltanwalt – das unbekanntes Wesen?, RdU 2015/6, 240.



Funktion ausüben kann. So stehen ihm in vielen Verfahren und Belangen Akteneinsicht und Stellungnahmemöglichkeiten zu.

### **UVP-G 2000<sup>135</sup>**

Der Umweltanwalt hat im Rahmen UVP-Genehmigungsverfahrens und bzgl der Abnahmeprüfung (§ 20) ex lege Parteistellung (§ 19 Abs 1 und 3). Er ist berechtigt die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften und von Vorschriften, die den von ihm wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen, als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen. Gem § 19 Abs 3 ist der Umweltanwalt berechtigt, Beschwerde an das BVwG zu erheben sowie Revision an den VwGH.

Auch im UVP-Feststellungsverfahren räumt das UVP-G dem Umweltanwalt Parteistellung ein. Daneben besteht ein Antragsrecht auf Feststellung der UVP-Pflicht (§ 3 Abs 7). Stellt die Beh gem § 3 Abs 7 fest, dass für das Vorhaben keine UVP durchzuführen ist, haben nur anerkannte UO und Nachbarn das Recht, Beschwerde an das BVwG zu erheben. Der Umweltanwalt kann ein Feststellungsverfahren beantragen, ist Partei desselben und kann gg die negative Entscheidung das Bundesverwaltungsgericht, nicht aber den VwGH anrufen. Im Hauptverfahren hingegen steht dem Umweltanwalt der Weg zu den Höchstgerichten offen. Hinsichtlich der unterschiedlichen Ausgestaltung der Befugnisse im Haupt- bzw Feststellungsverfahren verneint der VwGH eine analoge Anwendung des § 19 Abs 3 UVP-G im Feststellungsverfahren, da keine planwidrige Lücke vorliege. Vielmehr sei die Unterscheidung vom Gesetzgeber gewollt.<sup>136</sup>

Im Feststellungsverfahren bzgl der Notwendigkeit einer UVP bei Vorhaben betreffend Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken räumt § 24 Abs 5 dem Umweltanwalt ebenso Parteistellung sowie das Recht auf Beschwerde an das BVwG (nicht jedoch Revision an den VwGH) ein.

Die Umweltverträglichkeitserklärung ist unverzüglich an den Umweltanwalt, die Standortgemeinde und dem BMLFUW zu übermitteln, die ein diesbezügliches Stellungnahmerecht haben (§§ 5, 24a).

Auch das Umweltverträglichkeitsgutachten ist unverzüglich zu übermitteln; dem Umweltanwalt kommt wiederum ein Stellungnahmerecht zu (§§ 13, 24e).

Gem § 31 Abs 2 hat die Beh bei Vorhaben, die nach Art. 2 Z 4 der Verordnung (EU) Nr. 347/2013 (TEN-E-VO) Vorhaben von gemeinsamem Interesse (PCI) sind, die Unterlagen, die für die Durchführung eines Vorantragsabschnitts nach Art 10 TEN-E-VO erforderlich sind, dem Umweltanwalt zur Stellungnahme, ob die Unterlagen reif für den Beginn des Vorantragsabschnitts sind, zu übermitteln.

### **Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951<sup>137</sup>**

§ 34a gewährt dem Umweltanwalt das Recht, ein UVP-Feststellungsverfahren zu beantragen, in dem geklärt wird, ob die geplante Erlassung des Plans, der gemeinsamen Maßnahmen und

<sup>135</sup> Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, BGBl I 1993/697 idF 2016/4.

<sup>136</sup> Raschhofer, Die Rechtstellung des Umweltanwalts am Beispiel des UVP-G 2000, RdU 2004/47, 90.

<sup>137</sup> BGBl I 1951/103 idF 2005/87.

Anlagen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben wird. Dem Umweltanwalt kommt in diesem Verfahren Parteistellung mit den Rechten nach §34b Abs 9 zu: Demgemäß kann er die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften und solchen Vorschriften, die den von ihm wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen, als subjektive Recht im Verfahren geltend machen. In weiterer Folge ist er auch berechtigt, Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht und Revision an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben.

### **Wald- und Weidenutzungsrechte - Felddienstbarkeiten<sup>138</sup>**

Auch bei der Trennung von Wald und Weide gem § 10 kommen dem Umweltanwalt Mitwirkungsrechte zu. Er kann innerhalb von 6 Wochen ein Feststellungsverfahren bzgl der Notwendigkeit der Durchführung einer UVP beantragen. In diesem Verfahren kommt ihm Parteistellung zu (§ 34a).

## **AWG 2002**

### **Genehmigungsverfahren § 42 AWG**

Der Umweltanwalt hat in einem Genehmigungsverfahren gem § 37 Abs 1 Parteistellung und kann die Einhaltung von naturschutzrechtlichen Vorschriften im Verfahren geltend machen. Zudem ist er befugt, Rechtsmittel zu ergreifen (bis hin zu Beschwerde an das Verwaltungsgericht bzw der Revision an den Verwaltungsgerichtshof).

### **Feststellungsverfahren § 6 AWG**

Im Rahmen des Feststellungsverfahrens (ob eine Anlage einer Genehmigungs- bzw Anzeigepflicht unterliegt oder nicht) hat der Umweltanwalt gem § 6 Abs 6 neben dem Projektwerber Parteistellung. Im Feststellungsverfahren kommt dem Umweltanwalt im Gegensatz zum Genehmigungsverfahren (§ 37 Abs 1), dem vereinfachten Verfahren (§ 50) und dem Genehmigungsverfahren bei mobilen Anlagen (§ 52) nur Parteistellung, allerdings kein Beschwerderecht an den VwGH gem § 131 Abs 2 B-VG (Amtsbeschwerdebefugnis) zu.<sup>139</sup> Eine analoge Anwendung der Beschwerdebefugnis einräumenden Bestimmung des AWG auf das Feststellungsverfahren nach § 6 Abs 6 AWG kommt nicht in Betracht, da keine planwidrige Lücke vorliege und die unterschiedliche Ausgestaltung dem „Gesetzesplan“ entspreche.<sup>140</sup>

### **Vereinfachtes Verfahren § 50 AWG**

Auch im vereinfachten Verfahren hat der Umweltanwalt gem § 50 Abs 4 Parteistellung, mit dem Recht zur Überprüfung naturschutzrechtlicher Bestimmungen und der Wahrung öffentlicher Interessen. Auch im vereinfachten Verfahren hat der Umweltanwalt Rechtsmittelbefugnisse.

### **Genehmigung von mobilen Behandlungsanlagen §52 AWG**

Im Genehmigungsverfahren über mobile Behandlungsanlagen kommt dem Umweltanwalt neben dem Antragsteller und dem Arbeitsinspektorat Parteistellung zu. Der Umweltanwalt hat das Recht, die Wahrung öffentlicher Interessen geltend zu machen und Rechtsmittel (einschließlich Beschwerde an das Verwaltungsgericht und Revision an den VwGH) zu ergreifen.

<sup>138</sup> BGBl I 103/1951 idF BGBl I 2013/19.

<sup>139</sup> *Primosch*, Umweltanwalt: bloße Parteistellung im Feststellungsverfahren, *ecolex* 2012, 76, 177; aA *Raschhofer* die keine Amtsbeschwerde- sondern eine Parteibeschwerdebefugnis annimmt: Die Rechtstellung des Umweltanwalts am Beispiel des UVP-G 2000, RdU 2004/47, 90.

<sup>140</sup> VwGH 10.11.2011,2008/07/0115; *Primosch*, Umweltanwalt: bloße Parteistellung im Feststellungsverfahren, *ecolex* 2012/76, 177.

## **Bundes-Umwelthaftungsgesetz<sup>141</sup>**

Im Rahmen des Bundes-Umwelthaftungsgesetzes hat auch der Umweltanwalt das Recht, eine Umweltbeschwerde zu erheben. Wird die zuständige Behörde nach dem Eintritt eines Umweltschadens nicht iSd §§ 6 und 7 tätig, so kann sie mittels Umweltbeschwerde dazu aufgefordert werden.

## **Immissionsschutzgesetz-Luft**

Hat ein Programm gem § 9a IG-L voraussichtlich Auswirkungen auf ein Natura 2000 Gebiet oder wird in ihm der Rahmen für die Genehmigung künftiger Projekte festgelegt und hat die Umsetzung des Programms erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt, so ist eine Umweltprüfung durchzuführen. Bei der Feststellung, ob die Umsetzung erhebliche Auswirkungen für die Umwelt haben wird, kommt dem Umweltanwalt ein Stellungnahmerecht zu (§ 9c Abs 1).

Auch bei der Festlegung des Umfangs und des Detaillierungsgrades wird dem Umweltanwalt die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt (§9c Abs 4).

Der abgeschlossene Umweltbericht sowie der Entwurf des Programms sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Im Rahmen dieser Öffentlichkeitsbeteiligung wird dem Umweltanwalt gesondert ein Recht zur Stellungnahme eingeräumt (§ 9c Abs 5)

## **Umweltmanagementgesetz (UMG)<sup>142</sup>**

Auch im UMG werden dem Umweltanwalt bestimmte Aufgaben zugewiesen. So ist die Zulassung eines Umweltgutachters auf Antrag des Umweltanwalts zu widerrufen oder vorübergehend aufzuheben, wenn gewisse in § 13 Abs 1 Z 1-7 festgelegte Kriterien zutreffen. In weiterer Folge kann der Umweltanwalt einen rechtswidrigen Widerruf oder auch einen zu Unrecht nicht erfolgten Widerruf sowie die Säumigkeit der Behörde beim VwGH mittels Beschwerde rügen.

Im Rahmen des Registrierungsverfahrens hat der Umweltanwalt Parteistellung iSd § 8 AVG. Er ist befugt bestimmte in § 16b Abs 2 näher beschriebene Rechte als subjektive Rechte im Verfahren geltend zu machen.

## **b) Landesgesetzliche Vorschriften (Oberösterreich)**

### **(1) Umweltschutzgesetz 1996**

**§ 4 (5)** Die Aufgaben der O.ö. Umweltanwaltschaft sind:

1. die Vertretung der Interessen des Umweltschutzes in Verwaltungsverfahren nach Maßgabe des § 5 Abs. 1;

**§ 5 (1)** Die Oö. Umweltanwaltschaft hat in den von den jeweiligen Landesgesetzen bezeichneten Verfahren zur Wahrung des Umweltschutzes, insbesondere zur Vermeidung von schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt, Parteistellung im Sinn des § 8 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG) sowie das Recht, gegen den das Verfahren abschließenden Bescheid Beschwerde gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG an das Landesverwaltungsgericht zu erheben. Die Oö. Umweltanwaltschaft kann auf ihre

---

<sup>141</sup> BGBl I 2009/55.

<sup>142</sup> BGBl I 2001/96 idF 2013/98.

*Parteienrechte auch verzichten. In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden besteht diese Parteistellung nur dann, wenn auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass eine erhebliche Gefährdung oder Schädigung für die Umwelt vorliegt oder das Vorhaben geeignet ist, eine solche erhebliche Gefährdung oder Schädigung herbeizuführen. Die Oö. Umweltschutzbehörde hat bei der Ausübung ihrer Parteistellung auf andere, insbesondere sonstige öffentliche Interessen soweit wie möglich Rücksicht zu nehmen. Sie hat ihre Parteistellung objektiv und unabhängig von den Parteien und vom beantragten Gesamtziel oder Ergebnis des Verfahrens sowie nach den Erfordernissen der Hintanhaltung erheblicher und dauernder Schädigungen der Umwelt, jedoch unter größtmöglicher Schonung anderer Interessen, auszuüben und ihre Anbringen gegenüber der Behörde zu begründen.*

### **§ 30 Parteistellung**

*Im Verfahren zur Erteilung der Bewilligung gemäß § 27 haben Parteistellung:*

*5. die Oö. Umweltschutzbehörde nach Maßgabe des § 5 Abs 1;*

### **(2) Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001**

#### **§ 39 Parteistellung der Oö. Umweltschutzbehörde**

*Die Oö. Umweltschutzbehörde hat in Verfahren zur Erteilung von Bewilligungen gemäß § 14, § 24 Abs. 3, § 25 Abs. 5, § 29 und § 31 sowie in Feststellungsverfahren nach den §§ 9 und 10 Parteistellung nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 Oö. Umweltschutzgesetz 1996.*

### **(3) Oö. BauO1994**

*§ 32 (2) Soweit es sich nicht um Wohngebäude handelt, ist bei Bauvorhaben nach § 24 Abs. 1 Z 1 bis 3 auch die Oö. Umweltschutzbehörde als Partei (§ 5 Abs. 1 Oö. Umweltschutzgesetz 1996) zur Bauverhandlung zu laden. Entfällt die Bauverhandlung (Abs. 7), ist die Oö. Umweltschutzbehörde als Partei vom Baubewilligungsantrag vor Erteilung der Baubewilligung zu verständigen und zur Abgabe einer Stellungnahme binnen angemessener Frist aufzufordern.*

### **§ 46 Nachträgliche Vorschreibung von Auflagen und Bedingungen**

*(3) Zur Wahrung des Umweltschutzes, insbesondere zur Vermeidung von schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt, hat die Oö. Umweltschutzbehörde im Rahmen ihrer Parteistellung (§ 5 Abs. 1 Oö. Umweltschutzgesetz 1996 in Verbindung mit § 32 Abs. 2) das Recht der Antragstellung auf behördliche Maßnahmen nach Abs. 1 und 2 sowie Parteistellung in diesen Verfahren; die Vorschreibung solcher Maßnahmen kommt jedoch nur insoweit in Betracht, als die schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt auch die im Abs. 1 genannten Gefährdungen oder Belästigungen bewirken. Der Antrag hat solche Gründe zu enthalten, die die Voraussetzungen für eine nachträgliche Vorschreibung von Auflagen und Bedingungen als wahrscheinlich erkennen lassen.*

### **(4) Oö. Einforstungsrechtgesetz**

#### **§ 33 Umweltverträglichkeitsprüfung**

*(4) Von der geplanten Erlassung eines Bescheids zur Trennung von Wald und Weide sind die mitwirkenden Behörden gemäß Abs. 5, die Oö. Umweltschutzbehörde und die Standortgemeinde unter Anschluss von Unterlagen, die eine Beurteilung der Auswirkungen gemäß Abs. 1 Z. 1 bis*

4 ermöglichen, zu informieren. Die Oö. Umweltschutzbehörde kann innerhalb von sechs Wochen ab Zustellung die Feststellung beantragen, ob für das Vorhaben eine UVP durchzuführen ist. Die Oö. Umweltschutzbehörde hat Parteistellung mit den Rechten nach § 34 Abs. 8. Die Agrarbehörde hat über diesen Antrag innerhalb von drei Monaten mit Bescheid zu entscheiden. Der wesentliche Inhalt dieser Entscheidung sowie die wesentlichen Entscheidungsgründe sind von der Agrarbehörde in geeigneter Form kundzumachen oder zur öffentlichen Einsichtnahme aufzulegen; dies gilt nicht, wenn für das Vorhaben jedenfalls eine UVP durchzuführen ist.

#### § 34 Verfahren bei der Umweltverträglichkeitsprüfung

(8) Im Verfahren bei der Umweltverträglichkeitsprüfung haben auch die Oö. Umweltschutzbehörde, die Standortgemeinde und Umweltorganisationen gemäß § 19 Abs. 6 bis 9 des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 (UVP-G 2000), in der Fassung des Bundesgesetzes, soweit diese Umweltorganisationen zur Ausübung der Parteienrechte in Oberösterreich befugt sind, Parteistellung. Die Oö. Umweltschutzbehörde ist dabei berechtigt, die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt oder der von ihr wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen, als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen, Beschwerde gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG an das Landesverwaltungsgericht und Revision gemäß Art. 133 Abs. 1 Z 1 B-VG an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben. Eine Umweltorganisation ist dabei berechtigt, die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften im Verfahren geltend zu machen, soweit sie während der Auflagefrist gemäß Abs. 4 schriftlich Einwendungen erhoben hat. Sie ist auch berechtigt, Beschwerde gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG an das Landesverwaltungsgericht und Revision gemäß Art. 133 Abs. 1 Z 1 B-VG an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben.

### **(5) Oö. Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2006**

#### **§ 8 Parteien**

Im Bewilligungsverfahren haben Parteistellung:

5. die Oö. Umweltschutzbehörde nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 des Oö. Umweltschutzgesetzes 1996;

### **(6) Oö. Flurverfassungs-Landesgesetz 1979**

#### **§ 89 Parteien**

(1) Parteien in einem Zusammenlegungs- oder Flurbereinigungsverfahren sind

3. in den Angelegenheiten des Plans der gemeinsamen Maßnahmen und Anlagen (§ 16) die Oö. Umweltschutzbehörde; in den Angelegenheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung (§§ 102a und 102b) die Oö. Umweltschutzbehörde, die Standortgemeinde und Umweltorganisationen gemäß § 19 Abs. 6 bis 9 des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 (UVP-G 2000), in der Fassung des Bundesgesetzes, soweit diese Umweltorganisationen zur Ausübung der Parteienrechte in Oberösterreich befugt sind. Die Oö. Umweltschutzbehörde ist dabei berechtigt, die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt oder der von ihr wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen, als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen, Rechtsmittel zu ergreifen und Revision gemäß Art. 133 Abs. 1 Z 1 B-VG an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben. Eine Umweltorganisation ist dabei berechtigt, die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften im Verfahren geltend zu machen, soweit sie während der Auflagefrist gemäß § 102b Abs. 4 schriftlich Einwendungen erhoben hat. Sie ist auch berechtigt, Beschwerde gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG an das Landesverwaltungsgericht und Revision gemäß Art. 133 Abs. 1 Z 1 B-VG an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben;

## **§ 102a Umweltverträglichkeitsprüfung**

*Von der geplanten Erlassung des Plans der gemeinsamen Maßnahmen und Anlagen sind die mitwirkenden Behörden gemäß Abs. 5, die Oö. Umweltschutzbehörde und die Standortgemeinde unter Anschluss von Unterlagen, die eine Beurteilung der Auswirkungen gemäß Abs. 1 Z. 1 bis 4 ermöglichen, zu informieren. Die Oö. Umweltschutzbehörde kann innerhalb von sechs Wochen ab Zustellung die Feststellung beantragen, ob für das Vorhaben eine UVP durchzuführen ist. Die Oö. Umweltschutzbehörde hat Parteistellung mit den Rechten nach § 89 Abs. 1 Z. 3. Die Agrarbehörde hat über diesen Antrag innerhalb von drei Monaten mit Bescheid zu entscheiden. Der wesentliche Inhalt dieser Entscheidung sowie die wesentlichen Entscheidungsgründe sind von der Agrarbehörde in geeigneter Form kundzumachen oder zur öffentlichen Einsichtnahme aufzulegen; dies gilt nicht, wenn für das Vorhaben jedenfalls eine UVP durchzuführen ist.*

## **(7) Oö. Starkstromwegegesetz 1970**

### **§ 7 Bau- und Betriebsbewilligung**

*(3) Im Verfahren zur Erteilung der Bau- und Betriebsbewilligung hat jedenfalls auch die Oö. Umweltschutzbehörde Parteistellung nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 des Oö. Umweltschutzgesetzes 1996.*

## **(8) Oö. Straßengesetz 1991**

### **Straßenrechtliche Bewilligung**

#### **§ 31 Verfahren**

*(3) Parteien sind:*

*6. die Oö. Umweltschutzbehörde (§ 5 Abs. 1 Oö. Umweltschutzgesetz 1996).*

## **2. Rechtsschutz**

Als Ausfluss der Einräumung der Parteistellung in den Verfahren 1. Instanz kommt dem Umweltschutzanwalt grds auch ein durch die betreffenden Materienetze eingeräumtes Beschwerderecht an das zuständige VwGH zu. Vielfach gefolgt von dem Recht zur Revision an den VfGH gem §§ 132 Abs 5, 133 Abs 8 B-VG.

Die Anrufung des VfGH zur Überprüfung von Gesetzen und Verordnungen steht den Umweltschutzanwälten allerdings nicht zu, da den Umweltschutzbehörden als staatliche Organe und Formalparteien ohne eigene subjektive öffentliche Rechte keine Beschwerdelegitimation gem Art 144 Abs 1 B-VG zukommt. Amtsbeschwerden wegen objektiver Rechtsverletzung können nur vor dem VfGH erhoben werden (§§ 131 Abs 1 Z 2 und 3 bzw 131 Abs 2 B-VG). Dem einfachen Gesetzgeber steht es nicht frei, staatliche Organe mit einer Prozesslegitimation zur Anfechtung von Bescheiden wegen objektiver Rechtswidrigkeit vor dem VfGH auszustatten. Bei den dem Umweltschutzanwalt durch § 19 Abs 3 UVP-G eingeräumten subjektiv-öffentlichen Rechten handelt es sich nicht um „echte“ subjektiv-öffentliche Rechte. Das ergibt sich aus dem herkömmlichen Verständnis dieser Rechte, die eben nicht nur bloß der Wahrung öffentlicher Interessen dienen, sondern zumindest auch dem Schutz bestimmter privater Interessen.<sup>143</sup> Daher kann für ein Organ eines Rechtsträgers die Legitimation zur Beschwerdeführung vor dem

---

<sup>143</sup>VfGH 16.3.2012, G126/11; (G126/11-12); RS zu VfGH 16.6.2004, G4/04 ua - B456/03 ua; B481/03.

VfGH gegen einen Bescheid mangels Möglichkeit der Verletzung eines subjektiven Rechts nicht aus Art 144 Abs 1 B-VG hergeleitet werden.<sup>144</sup>

## F. Umweltschutz im Rahmen aktueller Gesetzesvorhaben

### 1. Verwaltungsreformgesetz 2017<sup>145</sup>

#### UVP-G 2000

Noch im Ministerialentwurf des VerwaltungsreformG<sup>146</sup> waren wesentliche Einschränkungen der Rechte der Umweltschützer vorgesehen. Als die einschneidendste war der Entfall des Stellungnahmerechts bzgl Umweltverträglichkeitserklärungen geplant, um eine schnellere Abwicklung der Verfahren zu erreichen. Diese Neuerungen wurden stark kritisiert und unter dem Argument „die Beschneidung der Verfahrensrechte des Umweltschützers sei sachlich nicht gerechtfertigt und untauglich, die gewünschte Verfahrensbeschleunigung zu erreichen“<sup>147</sup> abgelehnt. Nach heftigen Protesten der Umweltschutzorganisationen, Umweltorganisationen und der Gemeinden wurden die bedenklichen Änderungen nicht in die Regierungsvorlage aufgenommen.<sup>148</sup> Die erlassene Reform beinhaltet in Bezug auf die Umweltschutzorganisationen im Wesentlichen nur mehr Klarstellungen hinsichtlich der Parteistellung und dem Stellungnahmerecht der Umweltschützer:

#### a. Klarstellung zum Inhalt der Parteirechte von Umweltschutzorganisationen

Geltende Fassung	Vorgeschlagene Fassung
<b>Partei- und Beteiligtenstellung sowie Rechtsmittelbefugnis</b>	<b>Partei- und Beteiligtenstellung sowie Rechtsmittelbefugnis</b>
§ 19. (1) und (2) ...	§ 19. (1) und (2) ...
<i>(3) Der Umweltschützer, die Standortgemeinde und die an diese unmittelbar angrenzenden österreichischen Gemeinden, die von wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt betroffen sein können, haben im Genehmigungsverfahren und im Verfahren nach § 20 Parteistellung. Sie sind</i>	<i>(3) Der Umweltschützer, die Standortgemeinde und die an diese unmittelbar angrenzenden österreichischen Gemeinden, die von wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt betroffen sein können, haben im Genehmigungsverfahren und im Verfahren nach § 20 Parteistellung. Der</i>

<sup>144</sup>VfGH 16.6.2004, G4/04 ua - B456/03 ua (Katschberg-Tunnel).

<sup>145</sup> BGBl 2017/58.

<sup>146</sup> Ministerialentwurf BlgNr 254/ME, 25. GP (Bundesgesetz, mit dem das Wasserrechtsgesetz 1959, das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, das Immissionsschutzgesetz – Luft, das Klimaschutzgesetz, das Umweltförderungsgesetz, das Bundesluftreinhaltegesetz, das Altlastensanierungsgesetz, das Chemikaliengesetz 1996, das Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz, das Pflanzenschutzgesetz 2011, das Düngemittelgesetz 1994, das Futtermittelgesetz 1999, das BFW-Gesetz, das Rebenverkehrsgesetz 1996, das Produktenbörsengesetz, das Bundesgesetz über die Bundesämter für Landwirtschaft und die landwirtschaftlichen Bundesanstalten, das Agrarverfahrensgesetz und das Spanische Hofreitschule-Gesetz geändert und das Bundesgesetz zur Schaffung eines Gütezeichens für Holz und Holzprodukte aus nachhaltiger Nutzung, das Börsensale-Gesetz, das Bundesgesetz über das Bundesamt für Wasserwirtschaft, das Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951, das Güter- und Seilwege-Grundsatzgesetz, das Landwirtschaftliche Siedlungs-Grundsatzgesetz und das Grundsatzgesetz über die Wald- und Weidenutzung aufgehoben werden (Verwaltungsreformgesetz BMLFUW).

<sup>147</sup> Umweltschutzorganisationen Österreichs, Stellungnahme zum Verwaltungsreformgesetz BMLFUW, BMLFUW-IL.99.13.1/0004-ZRD/2016.

<sup>148</sup> ÖKOBüro, Verwaltungsreformgesetz: Verschlechterungen für Umweltschutz im UVP-G gerade noch abgewehrt, <http://www.oekobuero.at/2-verwaltungsreformgesetz-verschlechterung-fuer-umweltschutz-im-uvp-g-gerade-noch-abgewehrt>.

<p>berechtigt, die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt oder der von ihnen wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen, als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen und Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht sowie Revision an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben.</p>	<p>Umweltanwalt ist berechtigt, die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt dienen, als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen und Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht sowie Revision an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben. Gemeinden im Sinne des ersten Satzes sind berechtigt, die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt oder der von ihnen wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen, als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen und Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht sowie Revision an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben.</p>
---	--

**b. Stellungnahmerecht von Umweltschutzverbänden zur Umweltverträglichkeitserklärung binnen 4 Wochen**

<b>Geltende Fassung</b>	<b>Vorgeschlagene Fassung</b>
<b>Einleitung der Umweltverträglichkeitsprüfung</b>	<b>Einleitung der Umweltverträglichkeitsprüfung</b>
§ 5.(1) ...	§ 5.(1) ...
(4) Dem Umweltanwalt, der Standortgemeinde sowie dem Bundesminister/der Bundesministerin für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft ist jedenfalls unverzüglich die Umweltverträglichkeitserklärung zu übermitteln. Diese können dazu Stellung nehmen.	(4) Dem Umweltanwalt und der Standortgemeinde ist die Umweltverträglichkeitserklärung unverzüglich zu übermitteln. Diese können dazu binnen vier Wochen Stellung nehmen.

Die Frist des Stellungnahmerechts der Umweltschutzverbände wurde mit 4 Wochen festgelegt.

**2. Gewerbeordnung Neu - Novelle 2017**

Auch die geplante Novelle der GewO scheint mögliche Potenziale zur Stärkung der Landesumweltschutzverbände außer Acht zu lassen. Durch die Änderungen kommt es ua zur Verwirklichung des „one-stop-shop“-Prinzips im gewerbebehördlichen Bewilligungsverfahren. Durch die Entscheidungskonzentration sollen Genehmigungen nach anderen Verwaltungsvorschriften entfallen. Deren materiell-rechtlichen Genehmigungs-Regelungen sind bei Erteilung der gewerbebehördlichen Genehmigung anzuwenden.



Demzufolge sollen in Zukunft auch die naturschutzrechtlichen Bestimmungen mitanzuwenden sein. Die Eingliederung der landesgesetzlichen Materien bedarf einer Verfassungsbestimmung, die durch den neuen § 356f geschaffen werden soll:<sup>149</sup>

*Naturschutzrechtliche Bestimmungen, bautechnische Bestimmungen*

*§ 356f.*

*(1) (Verfassungsbestimmung)*

*Bei nach diesem Bundesgesetz genehmigungspflichtigen Betriebsanlagen, zu deren Errichtung, Betrieb oder Änderung auch*

*1. nach naturschutzrechtlichen Bestimmungen des jeweiligen Bundeslandes eine Genehmigung (Bewilligung) zum Schutz vor Auswirkungen der Anlage oder zum Schutz des Erscheinungsbildes der Anlage oder*

*2. nach den bautechnischen Bestimmungen des jeweiligen Bundeslandes eine Bewilligung erforderlich ist, entfallen gesonderte Genehmigungen (Bewilligungen) nach diesen anderen Verwaltungsvorschriften, es sind aber deren materiellrechtliche Genehmigungs-(Bewilligungs-)Regelungen bei Erteilung der Genehmigung anzuwenden und die für die Anlage geltenden raumordnungsrechtlichen und flächenwidmungsrechtlichen Bestimmungen des jeweiligen Bundeslandes zu beachten. Dem Verfahren sind Sachverständige für die von den anderen Verwaltungsvorschriften erfassten Gebiete beizuziehen. Die Betriebsanlagengenehmigung bzw. Betriebsanlagenänderungsgenehmigung gilt auch als entsprechende Genehmigung (Bewilligung) nach den naturschutzrechtlichen oder nach den bautechnischen Vorschriften des jeweiligen Bundeslandes.*

*(2) (Verfassungsbestimmung)*

*Dem Genehmigungsansuchen sind in einfacher Ausfertigung die zur Beurteilung des Schutzes jener Interessen erforderlichen Unterlagen anzuschließen, die die Behörde nach naturschutzrechtlichen oder bautechnischen Bestimmungen im Sinne des Abs. 1 mitberücksichtigen hat.*

*(3)*

*(Verfassungsbestimmung)*

*Die nach naturschutzrechtlichen oder bautechnischen Bestimmungen im Sinne des Abs. 1 bestehenden behördlichen Befugnisse und Aufgaben zur Überprüfung der Ausführung der Anlage, zur Kontrolle, zur Herstellung des gesetzmäßigen Zustands, zur Gefahrenabwehr, zur nachträglichen Konsensanpassung, zur Vorschreibung und Durchführung von Maßnahmen bei Errichtung, Betrieb, Änderung und Auflassung sind von der Behörde wahrzunehmen.*

*(4)*

*(Verfassungsbestimmung)*

*Hinsichtlich der nach diesem Bundesgesetz genehmigten Betriebsanlagen sind bei der Aufhebung oder Abänderung von Auflagen (§ 79c), bei Abweichungen vom Genehmigungsbescheid einschließlich seiner Bestandteile (§ 79c) und bei der Änderung des Betriebs (§ 81a) die naturschutzrechtlichen und bautechnischen Bestimmungen im Sinne des Abs. 1 mitanzuwenden; regelmäßig wiederkehrende Prüfungen (§ 82b) haben die gemäß Abs. 1 mitanzuwendenden Bestimmungen zu umfassen.“*

Da es in einigen Bundesländern an einer festgelegten Parteistellung des Umweltanwalts samt Beschwerdelegitimation in den bau- und naturschutzrechtlichen Bestimmungen fehlt, wäre der

---

<sup>149</sup> RV – Erläuterungen, BlgNr 1475, 25. GP.

Umweltanwalt aus diesen Verfahren völlig ausgeschlossen.<sup>150</sup> Um dies zu verhindern, wäre eine Festschreibung einer bundesgesetzlich eingeräumten Parteistellung der Umweltanwälte zu empfehlen.

## G. Der Umweltanwalt: Mitglied der (betroffenen) Öffentlichkeit iSd Aarhus Konvention?

Die Frage, ob die Institution des Umweltanwalts unter den Begriff der Öffentlichkeit fällt oder nicht, ist nach wie vor umstritten. Einerseits wird vertreten, dass der Umweltanwalt **als Teil der Öffentlichkeit** Umweltschutzinteressen für die Mitglieder der Öffentlichkeit wahrnehme, aA nach sei er aufgrund seiner „Staatsnähe“ nicht zur Öffentlichkeit zu zählen, sondern falle vielmehr unter die Kategorie der staatlichen Einrichtung.

### 1. Das Argument der „Staatsnähe“

Aufgrund seiner fehlenden Unabhängigkeit vom Staat könne der Umweltanwalt nach Ansicht eines Teils der Literatur nicht als Mitglied der Öffentlichkeit angesehen werden.<sup>151</sup> Es sei fraglich, ob der Umweltanwalt überhaupt ein Mitglied der Öffentlichkeit sein kann, da er unter den Behördenbegriff der Aarhus-Konvention zu subsumieren sei. Bereits der VfGH hat klargestellt, dass es sich beim UA um ein staatliches Organ handle.<sup>152</sup> Aber auch die Begriffsbestimmung des Art 2 Z 2 AK definiert eine „Behörde“ ua explizit als: *natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen*. Der Umweltanwalt als landesgesetzlich eingerichtetes Organ übernimmt innerhalb seines Tätigkeitsspektrums umwelt- und naturschutzrelevante Aufgaben der Verwaltung. Bspw handelt es sich bei seinen Aufgaben nach § 19 Abs 3 UVP-G um die Wahrnehmung einer gesetzlich übertragenen Vollziehungsaufgabe im öffentlichen Interesse (Umweltschutz).<sup>153</sup> Die Behördentätigkeit iSd Aarhus Konvention ist zudem weit zu verstehen und umfasst auch privatwirtschaftliche Tätigkeiten.<sup>154</sup> Als staatliches Organ könne der Umweltanwalt daher nicht als „Mitglied der Öffentlichkeit“ iSd Aarhus Konvention eingeordnet werden.<sup>155</sup> Das erklärte Ziel der Aarhus Konvention sei das sogenannte „citizen enforcement“. Nach diesem Konzept sollen einzelne Bürger und NGOs zur effektiven Umsetzung des Umweltrechts eingebunden werden und so ua auch allfälligen staatlichen Vollzugsdefiziten vorgebeugt werden. „Öffentlichkeit“ meine daher nicht eine durch den Staat selbst repräsentierte Öffentlichkeit, sondern vielmehr eine „Zivilgesellschaft“, die sich iSe liberalen Prinzips der österreichischen Verfassung durch eine Trennung von Staat und Gesellschaft charakterisiert. Zudem nehme der Umweltanwalt öffentliche Interessen aber keine subjektiven Rechte Einzelner wahr und sei in organisatorischer Hinsicht in die staatliche Verwaltung des Landes eingegliedert. Seine Finanzierung erfolge zudem aus öffentlichen

<sup>150</sup> Umweltanwaltschaften Österreichs, Stellungnahme zur Änderung der Gewerbeordnung 1994 v 10.11.2016,

<http://www.umweltanwaltschaft.gv.at/images/niederosterreich/StellungnahmeLandesumweltanwaltschaftenGewO.pdf>.

<sup>151</sup> *Bachl*, Die (betroffene) Öffentlichkeit im UVP-Verfahren in Schriftenreihe Recht der Umwelt (2015) 234 ff; *Schulev-Steindl/Goby*, Rechtliche Optionen (2009) 29; *Raschauer* in *Ennöckl/Raschauer/Bergthaler*, UVP-G § 19 Rz 46; *Onz/Berl*, Der Rechtsschutz im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten im Lichte des Art 9 Abs 2 Aarhus-Konvention, ZVG 2014, 310f; *Weber*, Umweltschutz durch Rechtsschutz (2015) 23 ff; ÖKOBüro, Umsetzungsbericht Österreichs zum 6. Treffen der Vertragsstaaten 2017, Konsultation GZ BMLFUW-UW.1.4.1/0010-1/1/2016.

<sup>152</sup> VfSlg 17.189/2003.

<sup>153</sup> *Raschauer* in *Ennöckl/Raschauer/Bergthaler*, UVP-G § 19 Rz 48.

<sup>154</sup> *Holzer*, Der sachliche Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention, ÖZW 2017, 34.

<sup>155</sup> *Ennöckl* in *Ennöckl/Raschauer/Bergthaler*, UVP-G § 2 Rz 21.

Mitteln und er sei darüber hinaus nur befristet bestellt. *Da den Umweltschutzverbänden somit keine Repräsentationsfunktion gegenüber den Interessen der Mitglieder der Zivilgesellschaft zukommt und es ihnen an einer ausreichenden Unabhängigkeit vom Staat fehlt, können sie nicht bzw nur sehr begrenzt zu den Mitgliedern der Öffentlichkeit iSd AarhusKV gezählt werden.*<sup>156</sup> *Schulev-Steindl/Goby* kommen zu dem Schluss, dass die Umweltschutzverbände obwohl für sich allein genommen nicht ausreichend, eine über den Mindeststandard von Art 9 Abs 3 AarhusKV hinausgehende Umsetzungsmaßnahme sei.<sup>157</sup>

## 2. Das Argument der Nähe zur Öffentlichkeit

AA nach fallen Umweltschutzverbände jedenfalls unter den Begriff der „Mitglieder der Öffentlichkeit“.<sup>158</sup> Bei der Institution der Umweltschutzverbände handle es sich um ein österreichisches Spezifikum, das auf unionsrechtlicher Ebene nicht zu finden sei. Dennoch könne sie als eine Form der Öffentlichkeitsbeteiligung iSd Aarhus Konvention an behördlichen Verfahren angesehen werden.<sup>159</sup> Der Umweltschutzverbände agiere unabhängig (zumeist weisungsungebunden) und vertrete die Natur- bzw Umweltschutzinteressen in bestimmten Verwaltungsverfahren.<sup>160</sup> Ihm komme somit eine ähnliche Rolle wie Umweltschutz-NGOs zu.<sup>161</sup> Daher sei er als Mitglied der Öffentlichkeit zu qualifizieren.<sup>162</sup> (Siehe dazu unten *Thallinger* VII.F.3.)

## 3. Stellung zwischen „Mitglied der Öffentlichkeit“ und Behörde

Nach *Randl* lässt sich der Umweltschutzverbände unionsrechtlich sowohl als Form der Öffentlichkeitsbeteiligung als auch als eine vom Vorhaben berührte „Behörde“ einordnen.<sup>163</sup>

Sie bezieht sich dabei auf *Thallinger*, nach dessen Ansicht Landesumweltschutzverbände aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte unter den Öffentlichkeitsbegriff der Aarhus Konvention fallen: *Der ursprüngliche Ministerialentwurf für ein UVP-G sah ua eine Parteistellung für gesamtösterreichische Natur- und Umweltschutzorganisationen vor. Solchen Umweltschutzverbänden, für welche die Aarhus Konvention eine Betroffenheit kraft Interesses fingiert, wurde letztlich jedoch keine Parteistellung eingeräumt; quasi als Ausgleich dafür erhielten die Umweltschutzverbände (auf Drängen der Länder) ebenso wie die Bürgerinitiativen Parteistellung. Aufgrund der fehlenden Parteistellung der Umweltschutzorganisationen sollte daher – auch hier als Ausgleich – eine Betroffenheit der Umweltschutzverbände fingiert werden.*<sup>164</sup>

**UE wirkt der Umweltschutzverbände als Bindeglied zwischen dem Staat einerseits und der Zivilgesellschaft andererseits.** Er verkörpert sowohl Elemente einer Beh iSd Aarhus

<sup>156</sup> *Schulev-Steindl/Goby*, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten (access to justice) im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (2009) 29.

<sup>157</sup> *Schulev-Steindl/Goby*, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten (access to justice) im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (2009) 30.

<sup>158</sup> *Donat/Frühstück/Kostenzer/Lins/Pöllinger/Rossmann/Schnattinger/Wiener*, Stellungnahme zum dritten Österreichischen Umsetzungsbericht zur Aarhus-Konvention, RdU 2103/111, 198;

<sup>159</sup> *Grassl/Lampert*, Aktuelle Entwicklungen zur Parteistellung des Umweltschutzverbände in UVP-Verfahren, ZVG 2015/6, 500.

<sup>160</sup> *Raschauer in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler*, UVP-G § 19 Rz 46.

<sup>161</sup> ÖKOBüro, Rechtstellung des Tiroler Umweltschutzverbände nach der Anpassung der Rechtslage an die Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012, [http://www.oekobuero.at/images/doku/tiroler\\_lua\\_vwgerichtsbarkeit.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/tiroler_lua_vwgerichtsbarkeit.pdf).

<sup>162</sup> *Grassl/Lampert*, Aktuelle Entwicklungen zur Parteistellung des Umweltschutzverbände im UVP-Verfahren, ZVG 2015/6, 500; *Raschauer in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler*, UVP-G § 19 Rz 46.

<sup>163</sup> *Randl*, Der Umweltschutzverbände im UVP-Verfahren in *Ennöckl/N. Raschauer*, UVP-Verfahren vor dem Umweltsenat (2008) 148.

<sup>164</sup> *Thallinger*, Subjektive Rechte und die Beschwerdelegitimation des Umweltschutzverbände vor dem VfGH. Anmerkung zu VfGH16.6.2004, G 4/04 ua = ZfVB 2004/1484, ZfV 2004/1230.

Konvention als auch solche eines „Mitglieds der Öffentlichkeit“. Den Umweltschlichter als rein staatliches Organ zu sehen, käme uE zu kurz. Sein Aufgabengebiet, sein Aktionsradius und der Einsatz für die Interessen der Allgemeinheit, die durch ihn mediatisiert werden, zeigen von seiner Nähe und Einbindung in die Gesellschaft. Vor allem die bereits von *Thallinger* ins Treffen geführte historische Entwicklung der Umweltschlichter iZm UVP-Verfahren veranschaulicht, dass die österreichischen Umweltschlichter als Mitglieder der Öffentlichkeit angesehen können. Diese Ansicht wird umso mehr gelten, desto „staatsferner“ die Umweltschlichter konstruiert sind, wie bspw der Vbg Umweltschlichter, deren Bestellung aufgrund einer Wahl durch näher definierte Umweltorganisationen erfolgt. Die janusköpfige Ausgestaltung verhindert nicht, dass die Umweltschlichter als wesentlicher Teil der notwendigen Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren fungiert.

#### 4. Betroffene Öffentlichkeit

Hinsichtlich der Einordnung der Umweltschlichter unter den Begriff der „betroffenen“ Öffentlichkeit herrscht Großteils Einigkeit. Der Umweltschlichter falle mangels der Wahrnehmung eigener subjektiver Rechte (richtigerweise) nicht unter die betroffene Öffentlichkeit iSd Aarhus Konvention.<sup>165</sup> Vereinzelt wird jedoch unter Hinweis auf die gesetzlich eingeräumte Parteistellung des Umweltschlichter argumentiert, dass er als Mitglied der betroffenen Öffentlichkeit anzusehen sei.<sup>166</sup>

## H. Rolle der Umweltschlichter im Gefügen der Aarhus-Konvention

### 1. Implementation Guide, Aarhus Compliance Committee und Europäische Kommission

#### a) Implementation Guide

Der von der UNECE verfasste Implementation Guide zur Aarhus Konvention<sup>167</sup> befasst sich auch mit den sogenannten „Ombudslenten“, die sich in einigen europäischen Vertragsstaaten etabliert haben und zu denen auch die österreichischen Umweltschlichter zu zählen sind. Der unverbindliche Implementation Guide hat zwar nur soft law-Charakter, dient aber (ua der Europäischen Kommission und dem EuGH) als gewichtige Interpretationshilfe bei der Auslegung der Bestimmungen des Aarhus Übereinkommens.

Dort heißt es:

*„In many countries, some type of “ombudsman” serves as an independent and impartial **review body for violations of administrative law against citizens**. During the negotiation of the Convention, the issue of whether ombudsman institutions would correspond with the requirements of **article 9 was raised**. While, in practical terms, the ombudsman may facilitate the achievement of the Convention, whether that institution fully meets **the criteria under article 9 depends**, for example, on how the **ombudsman office is structured and fits within the national review system**. For instance, in order to **meet the requirements of article 9, paragraph 1, final decisions by the ombudsman must be binding on the public authority holding the information** and, to meet article 9, paragraph 4, the ombudsman must be able to*

<sup>165</sup> *Raschauer* in *Ennöckl/Raschauer/Bergthaler*, UVP-G§ 19 Rz 46; *Grassl/Lampert*, Aktuelle Entwicklungen zur Parteistellung des Umweltschlichter in UVP-Verfahren, ZVG 2015/6, 500; *Altenburger/Raschauer*, Was folgt auf „Angerschluht“ und „Brenner-Basistunnel“?, RdW 2011/131, 131.

<sup>166</sup> Anfragebeantwortung v 6.11.2014, LH-L-64/502-2014; Bündnis Alpenkonvention Kärnten, Stellungnahme des Bündnis Alpenkonvention Kärnten zum Begutachtungsentwurf der Novelle zum Kärntner Naturschutzgesetz vom Juli 2016, ZL 01-VD-LG-1553/6-2016.

<sup>167</sup> UNECE, Aarhus COntention: An Implementation Guide<sup>2</sup> (2014).

*provide effective remedies, including injunctive relief, as **appropriate**. If the ombudsman office established by a Party does not meet all the requirements of article 9, the public must still have opportunities to access other judicial or administrative procedures, in a manner consistent with the Convention.*<sup>168</sup>

Da die rechtliche Ausgestaltung der Umweltschlichtungsstellen den oben genannten Anforderungen nicht entspricht – er weder für die Behörde bindende Entscheidungen treffen, noch Abhilfemaßnahmen wie Unterlassungsklagen setzen kann – muss der Öffentlichkeit ein aarhuskonformer Zugang zu Gerichts- oder Verwaltungsverfahren gewährt werden. Festzuhalten ist, dass auch der **Umsetzungsleitfaden der UNECE den Umweltschlichter als Hilfsmittel zur Erreichung der erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung ansieht.**

## b) ACCC/C/2010/48 und ACCC/C/2011/63

### ACCC/C/2010/48

Das ACCC rügte wiederholt die Untätigkeit Österreichs seine der Aarhus Konvention entspringenden Verpflichtungen zu erfüllen. In seinen Stellungnahmen brachte Österreich das Argument vor, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung bereits dadurch umfassend gewährleistet sei, da auf österreichischer Ebene der in jedem Bundesland vertretene Umweltschlichter natur- und umweltschutzrechtliche Belange wahrnehme. Das ACCC (sowie die Vertragsstaatenkonferenz) sahen dieses Vorgehen als nicht ausreichend an und begründeten dies wie folgt:

*74. The Party concerned emphasizes the importance of the institution of the Environmental Ombudsman and **the possibility for a member of the public, including an NGO, to ask the Ombudsman to take on its claims**. The Committee notes, however, that according to the table prepared by the communicant and agreed by the Party concerned, the authority of the Ombudsman for the environment may be limited, as it does not have standing in procedures of many sectoral laws relating to the environment other than the EIA, IPPC, environmental liability, nature conservation procedures and waste management. Moreover, the Ombudsman has discretion whether or not to bring a case to court despite the request of a member of the public including an NGO.*

*75. In the light of the considerations set out above, the Committee finds that the Party concerned, in failing to ensure standing of environmental NGOs to challenge acts or omissions of a public authority or private person which contravene provisions of national law relating to the environment, is not in compliance with article 9, paragraph 3, of the Convention*

Da der Umweltschlichter nicht in allen umweltrelevanten Verfahren Parteistellung bzw. Klagebefugnis habe und ihm darüber hinaus die Entscheidung obliege, ob er aufgrund eines Hinweises aus der Bevölkerung tätig wird oder nicht, reiche die Installation der Umweltschlichtungsstellen nicht aus, um Art 9 Abs 3 AK gerecht zu werden.

### ACCC/C/2011/63

Ebenso argumentierte das ACCC im darauffolgenden Compliance-Verfahren gegen Österreich:

*„61. The Party concerned refers to the use of the institution of Ombudsperson. The Committee has already reviewed the function of the Ombudspersons for the Environment under the law of*

---

<sup>168</sup> UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide (2014) 189.

the Party concerned (findings on communication ACCC/C/2010/48 (Austria), para. 74) and **found that not only may its authority be limited, as it does not have standing in procedures of many sectoral laws relating to the environment, but it has discretion, wether or not to bring a case to court despite the request of a member of the public including an NGO.** The Party concerned points to proposal for changes to the institution currently und discussion. It also mentions the Ombudsperson of some provinces have agreed to act when requested by members of the public, even if they are not obliged by law to do so. Given the limited role of the institution of the Ombudsperson, the Committee does not consider the possibility of bringing complaints to the Ombudsman as providing a means to challenging acts and omissions by private persons and public authorities which contavene provisions of national law relating to the environment, as required by article 9, **paragraph 3**, of the Convention.“

#### Argument:

- Keine Parteistellung
- Entscheidungsgewalt, das Gericht nicht anzurufen (trotz Anliegen von Mitgliedern der Öffentlichkeit)
- Selbst wenn Pflicht zur Tätigkeit, keine genügende Umsetzung iSv Art 9 Abs 3 AK.

Bezugnehmend auf diese Ausführungen ist darauf hinzuweisen, dass eine Stärkung der Umweltschutzbehörden hinsichtlich ihrer Befugnisse und Rechte dazu führen würde, dass sich Österreich einer adäquaten Umsetzung des Aarhus Übereinkommens annähert.

#### c) Mahnschreiben der Europäischen Kommission

In ihrem Mahnschreiben zum derzeit anhängigen Vertragsverletzungsverfahren gegen die Republik Österreich, nahm die Kommission auch zur Institution der Umweltschutzbehörden Stellung und führte aus:

*„Die Institution des Umweltschutzes in Österreich*

*In ihrer Antwort vom 11. Juli 2013 erklären die österreichischen Behörden, sie verfügen über andere Garantien, mit denen der Schutz der Umwelt durch die Gerichte gewährleistet werde. Sie verweisen insbesondere auf die Institution des Umweltschutzes, der der Zuständigkeit der Bundesländer unterstehe und Klagebefugnis habe, sodass er in bestimmten Bereichen wie zum Beispiel im Naturschutzrecht für die Interessen der Umwelt eintreten könne.*

*Zunächst sieht das Übereinkommen von Aarhus keinen Sachwalter vor, durch den die Interessen der Öffentlichkeit geschützt werden solle, sondern das Übereinkommen verfolgt vielmehr das Ziel, den Vertretern der Öffentlichkeit gemäß Art 2 Nr 4 des Übereinkommens von Aarhus, NRO [NGO] eingeschlossen, einen direkten Zugang zu den Gerichten zu gewähren. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass das ACCC das Argument mit dem Umweltschutz, das von Österreich auch in dem Verfahren ACCC/C/2010/48 geltend gemacht worden war, geprüft und verworfen hat.*

*Selbst wenn die Kommission zustimmen würde, dass die Institution des Umweltschutzes ein **nützliches zusätzliches Instrument zum Schutz der Umwelt** sein kann, würde das Einrichten einer solchen Verwaltungsbehörde [...] nicht ausreichen, um der Verpflichtung zur Umsetzung der Anforderungen des **Artikels 9 Absatz 3** des Übereinkommens von Aarhus in Verbindung mit Artikel 216 Abs 2 AEUV und mit dem Prinzip der nützlichen Wirkung (effet utile) des europäischen Umweltrechts durch einen Mitgliedstaat wie Österreich zu genügen.“*

Nach Ansicht der Kommission können Einrichtungen wie die Länderumweltanwaltschaften zwar ein zusätzliches Instrument zum Schutz der Umwelt sein, nicht aber eine die Öffentlichkeitsbeteiligung ersetzende Wirkung haben. Demnach kann der Umweltschlichter das Erfordernis der nachträglichen Überprüfung zwar nicht ersetzen, er kann aber als Teil der geforderten Öffentlichkeitsbeteiligung gesehen werden, da er durch seine Tätigkeit (zB Information und Beratung der Öffentlichkeit, Vermittlertätigkeit, Einbringen von Know-How und Ausübung seiner gesetzlich eingeräumten Rechte in Verwaltungsverfahren ect) einerseits Aufgaben zum Schutz der Umwelt übernimmt, die durch die Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllt werden sollen (Anfechtung von Verwaltungsentscheidungen) und andererseits die Öffentlichkeit bei der Teilnahme an umweltrelevanten Verfahren und Prozessen unterstützt.

## 2. Schlussfolgerungen: Umweltschlichter aus externer (vgl a-c) Betrachtung

Die Umweltschlichter werden in allen einschlägigen (vgl a-c) Dokumenten als positiver Betrag zur Wahrung des übergeordneten Guts „Umwelt“ angesehen. In der bisherigen österreichischen Ausprägung setzen sie sich für umwelt- und naturschutzrechtliche Interessen unabhängig von Verletzungen individueller subjektiver Rechte ein.<sup>169</sup> Ihn als Ersatz für eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung, wie von der Aarhus Konvention gefordert oder gar als Rechtsschlichtersatz zu sehen, schließen die Dokumente (a-c) aus. Sowohl die Europäische Kommission als auch das ACCC sehen die Institution der Umweltschlichter **für sich alleine** als nicht ausreichend an, um die **Verpflichtungen des Art 9 Abs 3** konform zu erfüllen.<sup>170</sup> Doch ist sie eine tragende Säule im nationalen Umsetzungsprozess und leistet einen wertvollen Beitrag bei der Durchsetzung von Umweltschutzinteressen. In diesem Sinne wäre eine Stärkung der Rechte der Umweltschlichter zu empfehlen.<sup>171</sup> Durch die Jahrzehnte lange Arbeit der Umweltschlichter verfügen ihre Mitglieder über umfassendes Know-How, dessen Potenzial nicht ungenutzt bleiben darf und im Rahmen von Umweltverfahren wertvolle Beiträge im Lichte einer Effektivierung und damit Beschleunigung leisten kann.

**Die Parteistellung der Umweltschlichter muss im Diskussionsprozess rund um die Aarhus Konvention außer Streit stehen<sup>172</sup> und weiterführend im Lichte der Aarhus Konvention ausgebaut werden.**

## VIII. Studie Fellner Wratzfeld & Partner

Bereits 2004 beauftragte das BMLFUW Fellner Wratzfeld & Partner mit einer Grundlagenstudie zur den Implementierungsmöglichkeiten der Aarhus Konvention in das österreichische Rechtssystem. Die Studie besteht als Grundlagenforschung zum Großteil aus der Darstellung des Inhalts und der Systematik der Aarhus Konvention, die hier von untergeordneter Bedeutung sind. Ebenso sind die Analysen des Richtlinienvorschlages nicht mehr von aktueller Brisanz, da er wie bereits erwähnt, nicht umgesetzt wurde.

<sup>169</sup> SRU, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar (2005) 3.

<sup>170</sup> Aufforderungsscheiben der Europäischen Kommission vom 10.7.2014, C(2014)4883 endg.

<sup>171</sup> Auch von Umwelt-NGOs gefordert: Presseausendung des Alpenvereins Graz, Plattform Graz, Naturfreunde Graz und Naturschutzbund Steiermark, Die Umweltschlichter sind unersetzbar! Vom 15. Oktober 2011.

<sup>172</sup> So auch *Hochreiter* in der Kontroverse: Soll die Aarhus-Konvention nun umgesetzt werden?, *Wirtschaft&Umwelt*, <http://ak-umwelt.at/kontroverse/?issue=2016-03>.

## A. These 1:

è **Der Begriff der „umweltbezogenen Bestimmungen“ des Art 9 Abs 3 AK betrifft sämtliche Bestimmungen des nationalen Rechts, irrelevant, ob es sich dabei um zivilrechtliche, öffentlich-rechtliche oder strafrechtliche Vorschriften handelt. Abgesehen davon ist auch nicht entscheidend, welcher innerstaatliche Gesetzgeber für deren Erlassung zuständig ist.**

### 1. Auslegung völkerrechtlicher Verträge

*Fellner Wratzfeld & Partner* bedienen sich bei der Auslegung des angesprochenen Begriffs anfänglich der allgemeinen Auslegungsregelungen für völkerrechtliche Verträge nach den Bestimmungen der WVRK. Beginnend mit einer Wortinterpretation, die allerdings wenig Klarheit zu bringen vermag, orientieren sich die Autoren im Folgenden an Art 31 Abs 1 WVRK, der im Falle einer unklaren Bestimmung die Einbeziehung der Ziele und des Zwecks des Vertrags vorschreibt. Nach Einbindung der Ziele der AK gehen die Autoren von einem sehr weitgehenden Verständnis des Begriffs der „Umwelt“ aus. Auch durch die Orientierung an anderen Völkerrechtsakten, wie bspw der Rio Deklaration gem Art 32 WVRK, gelangen sie zu dem Schluss, dass unter „umweltbezogenen“ Normen, jene Vorschriften zu verstehen seien, die zumindest noch im weitesten Sinne das Schutzgut Umwelt im Hinblick auf das Wohl und die Gesundheit des Menschen in dessen natürlichem Lebensraum sowie deren Erhaltung für künftige Generationen zum Gegenstand haben.

### 2. Ist die Unterscheidung von privatrechtlichen, öffentlich-rechtlichen und strafrechtlichen Vorschriften notwendig?

*Fellner Wratzfeld & Partner* gehen davon aus, dass es irrelevant sei, ob es sich um zivilrechtliche oder öffentlich-rechtliche Vorschriften handelt und ob dementsprechend ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde für die Vollziehung zuständig ist. Denn auch das Privatrecht erfülle in bestimmten Bereichen die Funktion eines Umweltrechts.

### 3. Auslegung des europarechtlichen Umweltbegriffs

Neben einer allgemeinen Analyse des europäischen Verständnisses des Begriffs „Umwelt“ stellen die Autoren vor allem auf den Richtlinienvorschlag „access-to-justice“ der Union ab.

Art 2 des Vorschlags definiert „Umweltrecht“ als:

„'Umweltrecht' bedeutet eine Rechtsvorschrift der Gemeinschaft und zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, deren Ziel der Schutz oder die Verbesserung der Umwelt, einschließlich der menschlichen Gesundheit und des Schutzes der rationellen Nutzung natürlicher Ressourcen, insbesondere auf folgenden Gebieten ist:

- (i) Gewässerschutz
- (ii) Lärmschutz
- (iii) Bodenschutz
- (iv) Luftverschmutzung
- (v) Flächenplanung und Bodennutzung
- (vi) Erhaltung der Natur und biologischen Vielfalt



- (vii) Abfallwirtschaft
- (viii) Chemikalien, einschließlich Bioziden und Pestiziden
- (ix) Biotechnologie
- (x) sonstige Emissionen, Ableitungen und Freisetzungen in die Umwelt
- (xi) Umweltverträglichkeitsprüfung
- (xii) Zugang zu Informationen und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren.

2. Die Mitgliedstaaten können die Definition in Absatz 1 Buchstabe g auch ausschließlich innerstaatliche Umweltrechtsvorschriften einbeziehen.“

Obwohl der Richtlinienvorschlag wieder verworfen wurde, könne er gleichwohl eine wertvolle Interpretationshilfe darstellen.

### **Ergebnis Fellner Wratzfeld & Partner**

Relevant für den sehr umfassenden Begriff des Umweltrechts sei ausschließlich das Schutzgut „Umwelt“. Irrelevant dahingegen aber, ob es sich bei den Vorschriften um solche handelt, die nach innerstaatlichen Kategorien dem Zivilrecht, dem öffentlichen Recht oder dem Strafrecht zugerechnet werden. Auch die Tatsache, welcher innerstaatliche Gesetzgeber zuständig ist, habe keinen Einfluss. Eine präzise Erfassung des Begriffs der „umweltbezogenen Bestimmungen“ wird von den Autoren jedoch als „schlicht unmöglich angesehen“.

### **Analyse und Beurteilung**

Zum Umfang und der Bedeutung der Definition „umweltbezogene Bestimmungen“ siehe III.1.c. Zuzustimmen ist den Autoren hinsichtlich der Bedeutungslosigkeit der systematischen Herkunft der umweltbezogenen Vorschrift. Ein Access to justice ist grds unabhängig von ihrem zivilrechtlichen oder verwaltungsrechtlichen Charakter zu gewähren.

Festzuhalten ist, dass **„umweltbezogene Bestimmungen mit innerstaatlicher Geltung“ sowohl innerstaatliche Rechtsvorschriften mit nationalen als auch supranationalen Ursprung umfassen, unabhängig davon, ob es sich um zivil- oder verwaltungsrechtliche Normen handelt.**

Zur „Umwelt“ iSd Aarhus Konvention zählen hierbei: **Umweltbestandteile** (Luft, Wasser, Boden ect sowie die **Wechselwirkungen zwischen diesen Medien**); **Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung**; **die menschliche Gesundheit und Sicherheit ect in dem Maß, indem sie vom Zustand der Umweltbestandteile oder von den Umweltfaktoren betroffen sind oder betroffen sein könnten.**

## **B. These 2:**

è Die normative Reichweite des Art 9 Abs 3 wird dadurch beschränkt, dass die Öffentlichkeit Verstöße gegen Umweltrecht „anfechten“ können muss (und nicht mehr). Kein Access to justice ist erforderlich, sofern Gesetzesverstöße nach der jeweiligen innerstaatlichen Umweltbestimmung oder bloß auch de facto nicht „bekämpft“ werden können (Beispiel: gerichtliche Umweltstrafverfahren; einmalige, nicht mehr rückgängig zu machende gesetzwidrige Umweltbeeinträchtigungen).

Die Studie kommt im Zuge einer analytischen Betrachtung der Bedeutung der Anfechtungsbefugnis zu dem Schluss, dass Art 9 Abs 3 AK der Öffentlichkeit nur die Möglichkeit

einräumt, Verstöße gegen das Umweltrecht anfechten zu können. Die Möglichkeit, Gesetzesverstöße zu relevieren, müsse aber insoweit gegeben sein, als der Gesetzesverstoß durch das Instrument des Access to justice / des Zugangs zu Verfahren in Umweltangelegenheiten beseitigt werden kann. Können Gesetzesverstöße nach der nationalen Umweltbestimmung bzw de facto nicht bekämpft werden, so sei auch kein Access to justice zu gewähren. Der Gesetzgeber habe aber die Verpflichtung, umweltrechtliche Verpflichtungen so zu erlassen, dass sie bekämpfbar sind.

### **Analyse und Beurteilung:**

Im Einklang mit der (unter IX. ausführlich behandelte) Studie *Schulev-Steindl/Gobys* ist die a priori bestehende Möglichkeit einer erfolgreichen Anfechtung auch uE nicht Voraussetzung dafür, dass ein Gesetzesverstoß in den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 fällt. Zu den aufgezählten Beispielen (den gerichtlichen Umweltstrafverfahren und der nicht mehr rückgängig zu machenden Umweltbeeinträchtigung) ist auszuführen, dass die Bekämpfung von Gerichtsurteilen in Umweltstrafsachen nicht von vornherein denkunmöglich sind (arg: Privatanklagedelikte). Dass die private Interessenverfolgung im strafrechtlichen Bereich zurücktritt, ist vielmehr eine bewusste rechtspolitische Entscheidung. Auch die Unmöglichkeit eines „Rückgängigmachens“ von gesetzwidrigen Umweltbeeinträchtigungen hat keinen Einfluss auf eine etwaige Anfechtbarkeit derselben. Rechtsbehelfe können Umweltschäden niemals ungeschehen machen. Sie können den gesetzwidrigen Zustand nur beenden und einer Fortführung oder Wiederholung vorbeugen. Zudem kann damit eine Beseitigung der Beeinträchtigung bzw des Schadens erreicht und somit ein Ausgleich herbeigeführt werden. Im Einklang mit *Schulev-Steindl/Goby* wird von einer Anfechtbarkeit auch von nicht mehr rückgängig zu machenden Umweltbeeinträchtigungen ausgegangen.

**Es ist nicht erforderlich, dass von vornherein feststeht, dass eine Anfechtung Erfolg haben wird, damit ein Gesetzesverstoß in den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 fällt.**

### **C. These 3:**

è **Die Unterscheidung zwischen Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen und Verwaltungsakten ist im Lichte des Art 9 Abs 3 AK innerhalb der österreichischen Rechtsordnung nicht notwendig.**

Die Autoren gehen davon aus, dass eine Unterscheidung zwischen behördlicher und privater Aktivität bzw Passivität nicht notwendig sei, da immer dort, wo eine mitgliedstaatliche Rechtsordnung vorschreibt, dass gesetzwidrige Unterlassungen oder Handlungen von Privatpersonen durch die Verwaltungsbehörden von Amts wegen zu verfolgen sind, ohnehin ein Anwendungsbereich der „Handlungen oder Unterlassungen von Behörden“ gegeben ist. Regelt die innerstaatliche Rechtsordnung darüber hinaus, dass Betroffene einen Leistungs- oder Unterlassungsanspruch gegen eine andere Privatperson haben, so sei ein zusätzlicher „Access to Justice“ nicht unbedingt erforderlich, weil dann ohnehin bereits ein (zivilgerichtlich) geltend zu machender Anspruch bestünde. Denkbar seien allerdings zusätzliche zivilrechtliche Ansprüche von „Verbänden“ (zB den Umweltschutzverbänden).

### **Analyse und Beurteilung:**

Wie bereits *Schulev-Steindl/Goby* in ihrer Studie explizit feststellten, ist der Rechtsansicht *Fellner Wratzfeld & Partner* diesfalls nicht zu folgen. Rechtsverstöße Privater gegen öffentlich-

rechtliche umweltbezogene Verhaltensnormen können zum einen Vorschriften betreffen, die ein gewisses umweltschützendes Verhalten gebieten bzw ein umweltgefährdendes Verhalten verbieten. Zum andern sind dies vor allem so genannte Verbote mit Erlaubnisvorbehalt, aufgrund derer eine bestimmte umweltgefährliche Tätigkeit, etwa der Betrieb einer Anlage, zunächst zwar verboten, nach behördlicher Genehmigung (allenfalls auch aufgrund bloßer „Anzeige“) aber erlaubt ist. Irrelevant hingegen ist, ob derartige Pflichten nur amtswegig sanktioniert werden können. Sinn und Zweck der Aarhus Konvention ist es ja gerade, bislang nur amtswegig sanktionierte umweltrelevante Pflichten Privater effektiv durchzusetzen indem der Öffentlichkeit ein Zugang zu Gerichten eingeräumt wird.

**Es ist irrelevant, ob Pflichten bisher nur amtswegig sanktioniert werden konnten. Bislang von Dritten unanfechtbare Pflichten Privater werden durch Art 9 Abs 3 AK „anfechtbar“.**

## D. These 4:

è **Ein selektiver Behördenzugang ist ausreichend.**

Nach *Fellner Wratzfeld & Partner* ist die Legaldefinition des Art 2 Z 4 („Öffentlichkeit“) nicht dahingehend zu deuten, dass jedermann ein Recht auf Beteiligung in umweltbezogenen Verfahren haben solle. Zwar sei nach vereinzelter Literaturmeinung nicht bloß einzelnen Mitgliedern der Öffentlichkeit der Zugang zu gewähren, doch sei die Schaffung eines „selektiven“ Behördenzugangs nach der in dieser Studie vertretenen Auffassung des Autors ausreichend. Als Bsp wird die Volksanwaltschaft als Hilfsfunktion des Gesetzgebers ins Treffen geführt, da zu ihren Aufgaben der Abbau des „Unbehagens des Bürgers an der Verwaltung“ gehört.

### Analyse und Beurteilung:

Diese Auffassung ist kritisch zu betrachten. Eine Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist nach den Begriffsbestimmungen des Art 2 Z 4 und 5 grundsätzlich möglich. Doch muss bei der Betrachtung auf den exakten Wortlaut der Bestimmungen abgestellt werden.

*Art 2:*

*4. bedeutet "Öffentlichkeit" eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen;*

*5. bedeutet "betroffene Öffentlichkeit" die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.*

Für den Bereich der „Öffentlichkeit“ (auf den *Fellner Wratzfeld & Partner* Bezug nehmen) will die Aarhus Konvention tatsächlich jeder natürlichen und jP einen Zugang zu bspw Umweltinformationen ermöglichen. Nur hinsichtlich der Vereinigungen, Organisationen und Gruppen besteht eine Einschränkung zugunsten der innerstaatlichen Ausgestaltung.

Der Begriff „Öffentlichkeit“ des Art 9 Abs 3 wird hingegen durch den Vorbehalt „*sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen*“ eingeschränkt und ist somit restriktiver zu sehen. Der nationale Gesetzgeber darf Kriterien schaffen, die den Zugang zu Gerichten für bestimmte Mitglieder der Öffentlichkeit beschneiden.

Eine so enge Interpretation, die bswp die Volksanwaltschaft für die Erfüllung der Aarhusvorgaben in Betracht zieht, ist allerdings verfehlt.

*Fellner Wratzfeld & Partner* ziehen allein das Bestehen der Volksanwaltschaft als ausreichende Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK in Betracht. Sie verwerfen diese Idee nur aufgrund des Empfehlungscharakters der Akte der Volksanwaltschaft. Nicht aber aufgrund der viel zu engen und mangelhaften Umsetzung des Aarhus Übereinkommens. Diese Ansicht ist daher verfehlt. Nach den Zielen und dem Telos der Konvention soll gerade ein sehr weiter Zugang zu den Gerichten geschaffen werden. Da auch das ACCC im Fall des Arguments, es bestünden Einrichtungen wie die Umweltschutzanwaltschaften in Österreich, dennoch ein Umsetzungsdefizit festgestellt hat, kann festgehalten werden, dass ein derart selektiver Zugang zu Gerichten iSd Studie *Fellner Wratzfeld & Partner* nicht als adäquate Umsetzung der Aarhus Konvention auf österreichischer Ebene anzusehen ist. Vielmehr wäre dieses Verständnis im Lichte der Judikatur des EuGH zu Art 9 abs 3 AK europarechtswidrig.

**Grds kann der Zugang zu Gerichten durch die nationale Ausgestaltung beschränkt werden. Der Gesetzgeber darf bei der Vorgabe von Kriterien die Ziele der Aarhus Konvention (weiter Zugang access to justice) allerdings nicht unterlaufen oder konterkarieren.**

## E. These 5:

è **Zur Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK würde es sich geradezu anbieten, die Parteistellung der Umweltschutzanwaltschaften auf andere umweltspezifische Materiegesetzte auszudehnen. Eine Aufwertung der Umweltschutzanwaltschaften sei naheliegend, weil es als unsachlich und damit als gleichheits- und verfassungswidrig angesehen werden könnte, wenn qualifizierte Einrichtungen, die Nichtregierungsorganisation sind, weitergehende Befugnisse hätten als die Umweltschutzanwaltschaften.**

Nach den Erkenntnissen dieser Studie seien die materiellrechtlichen Ansprüche bzw die Parteistellungen der Umweltschutzanwälte nicht ausreichend sichergestellt. Der Landesgesetzgeber könnte (und sollte wohl auch) die Zuständigkeiten der Umweltschutzanwaltschaften für sämtliche Umweltinteressen des Landes regeln, auch wenn diese Interessen durch Handlungen oder Unterlassungen berührt werden, die in der Umgebung des jeweiligen Bundeslandes vorgenommen werden, sich aber auf das Bundesland selbst auswirken, sofern ein ausreichender Anknüpfungspunkt beim jeweiligen Land gegeben sei. Naheliegend sei diese Aufwertung der Umweltschutzanwaltschaften, da es als unsachlich und damit als gleichheits- und verfassungswidrig angesehen werden könnte, wenn qualifizierte Einrichtungen, die Nicht-Regierungsorganisation sind, weitergehende Befugnisse hätten als die Umweltschutzanwaltschaften.

### Analyse:

Eine Aufwertung der Umweltschutzanwaltschaft kann nur als begrüßenswert angesehen werden. Die Umweltschutzanwaltschaften sollten bundesweit umfassende Kompetenzen in umweltrelevanten

Verfahren haben. Als „Anwälte der Umwelt“ ist ihre Rolle prädestiniert dafür, in Verwaltungsverfahren die natur- und umweltschutzrechtlichen Aspekte wahrzunehmen. Kritisch ist allerdings die in der Studie verwendete Formulierung „zur Umsetzung des Art 9 Abs 3 Aarhus Konvention“ zu hinterfragen. Die Ausweitung der Beteiligungsrechte der Umweltschutzverbände reicht für sich alleine nicht zur Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK – wie bereits gezeigt wurde – aus.

**Eine Aufwertung der Befugnisse der Umweltschutzverbände ist iSd Umwelt- und Naturschutzes von größter Bedeutung und wäre zudem ein Gewinn für die Entwicklungen der Umsetzung der Aarhus Konvention.**

## **F. These 6:**

è **Ein mögliches Umsetzungselement des Access to justice wäre die Einräumung der Aktivlegitimation für Umweltschutzanwälte und qualifizierte NGOs zur Erhebung eines nachbarrechtlichen Anspruchs gem § 364 Abs 2 ABGB.**

Der Ausschluss von Untersagungsansprüchen setze nur dort ein, wo im zugrundeliegenden Genehmigungsverfahren unter Wahrung bestimmter Parteienrechte die Zulässigkeit von Beeinträchtigungen Beurteilungsmaßstab war. Es könnte daher ebenfalls „komplementär“ sein, jedenfalls dort, wo in Verfahren über die Genehmigung bestimmter Beeinträchtigungen (von bestimmten Anlagen) beispielsweise der Umweltschutzanwalt Parteistellung hat, ihm einen Untersagungsanspruch für den Fall übermäßiger (nicht genehmigter) Emissionen einzuräumen.

### **Analyse und Beurteilung:**

Wie *Fellner Wratzfeld & Partner* jedoch selbst einräumen, wäre die Aufnahme der Umweltschutzanwälte oder qualifizierter NGOs in den Kreis der aktivlegitimierten Personen des § 364 Abs 2 ABGB ein massiver Eingriff in eine klassisch-zivilrechtliche Regelung. Die Regelungen des Nachbarrechts knüpfen an den Träger des Rechtsguts Eigentum an (nur ausnahmsweise sind auch quasi-dinglich Berechtigte aktivlegitimiert). Sachenrechtliche Maxime ist, dass Umfang des Rechts und Rechtsschutz korrespondieren.

## **IX. Studie – Schulev-Steindl / Goby**

In der 2009 veröffentlichten und vom BMLFUW in Auftrag gegebene Studie über „Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Absatz 3)“ kamen die Autorinnen zu folgenden Schlussfolgerungen und Thesen, die unter Berücksichtigung der Entwicklungen der letzten 7 Jahre näher beleuchtet, analysiert und aufgearbeitet werden sollen:

### **A. These 1:**

è **Die Aarhus-Konvention erfordert zwar einen „weiten Gerichtszugang“ für Mitglieder der Öffentlichkeit, aber keine actio popularis.**

Die actio popularis wäre die umfassendste und breitgefassteste Ausgestaltung einer Öffentlichkeitsbeteiligung. Es handelt sich um eine Klagebefugnis für Jedermann ohne Nachweis eigener subjektiver Rechte oder einem Interesse an der Sache.

*Schulev-Steindl/Goby* kommen zu dem Schluss, dass diese Umsetzungsform nicht dem Mindeststandard der Aarhus-Konvention entspreche. Als Argument wird der doppelte Ausgestaltungsvorbehalt des Art 9 Abs 3 angeführt, der einerseits auf die „innerstaatlichen Kriterien“ abstellt, die Mitglieder der Öffentlichkeit erfüllen müssen, um Zugang zu Gerichten eingeräumt zu bekommen und andererseits auf „die Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder dem innerstaatlichen Recht“ bzgl der Einstufung von Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen von natürlichen und jP als Mitglieder der Öffentlichkeit. Zudem spreche sich auch das ACCC nicht für eine verpflichtende actio popularis aus, sondern stelle ausdrücklich fest, dass dies nicht erforderlich sei, um den Verpflichtungen der Konvention nachzukommen: „[...] *the Parties are not obliged to establish a system of popular action („actio popularis“) in their national laws with the effect that anyone can challenge any decision, act or omission relating to the environment.*“<sup>173</sup>

### **Analyse und Beurteilung:**

Dem ist vollinhaltlich zuzustimmen. Der „Implementation Guide“ der UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) hält ausdrücklich fest, dass eine actio popularis nicht notwendig ist. Die Vertragsstaaten verpflichten sich zwar zur Gewährleistung der Durchsetzung des Umweltrechts durch Mitglieder der Öffentlichkeit, doch können sie dabei innerstaatliche Kriterien im nationalen Recht festlegen, um den Kreis der Öffentlichkeit einzuschränken. Diese Kriterien müssen allerdings mit den Zielen der Konvention übereinstimmen und dürfen nicht zu restriktiv ausgestaltet sein.

Im ACCC-Verfahren gegen Belgien stellt das Committee fest, dass das Aarhus Übereinkommen eine große Flexibilität bei der Festlegung der Kriterien einräumt. Die Vertragsstaaten sind einerseits nicht dazu verpflichtet, in ihren nationalen Gesetzen ein System des „Volkshandelns“ (actio popularis) einzurichten, sodass jedermann jede Entscheidung, Handlung oder Unterlassung im Zusammenhang mit der Umwelt anfechten kann. Andererseits dürfen die Staaten die Klausel, "wenn sie die in ihrem nationalen Recht festgelegten Kriterien erfüllen“ nicht als Ausrede für die Einführung oder Aufrechterhaltung so strenger Kriterien heranziehen, die alle oder fast alle Umweltorganisationen davon ausschließen, Verstöße gegen das nationale Umweltrecht gerichtlich zu bekämpfen. Äußerst wichtig idZ ist die Feststellung des ACCC, dass der breite Gerichtszugang die Regel sein soll, nicht die Ausnahme.

**Die gesetzliche Einräumung einer actio popularis ist nicht Voraussetzung für die Umsetzung der Konvention, dennoch dürfen die innerstaatlichen Kriterien für die Beurteilung des Status „Mitglieder der Öffentlichkeit“ nicht zu restriktiv ausgestaltet sein. Der Zugang zu Gericht soll die Regel sein, nicht die Ausnahme.**

### **B. These 2:**

è **NGOs sind im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung jedenfalls einzubinden, um eine**

<sup>173</sup> ACCC/C/2005/11 [Belgien].

## **konventionskonforme Umsetzung der Konvention zu gewährleisten.**

Die Studie zeigt auf, dass Umweltverbände bzw Umwelt-NGOs jedenfalls in den Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung einzubinden sind. Ansatzpunkt dieses Ergebnisses ist die ausdrückliche Anordnung des Art 2 Z 4, der Umweltorganisationen jedenfalls das erforderliche „Interesse“ einräumt, um zum Kreis der betroffenen Öffentlichkeit zu zählen.

### **Analyse und Beurteilung:**

Auch dieser These ist nichts entgegenzusetzen. Unterzieht man Art 2 der Konvention, der die Begriffe der Öffentlichkeit bzw der betroffenen Öffentlichkeit legal definiert, einer rechtlichen Analyse, so lässt sich kein anderer Schluss ziehen, als dass die Intention der Bestimmungen und Ziele der Konvention die ausdrückliche Miteinbeziehung der Umweltorganisationen ist. Durch die Fiktion des geforderten Interesses erhalten Umwelt-NGOs eine Sonderstellung im Gefüge der Öffentlichkeitsbeteiligung. Noch deutlicher kann die Forderung nach der Einordnung von NGOs als Teil der Öffentlichkeit nicht festgeschrieben werden.

**NGOs sind jedenfalls in den Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung miteinzubeziehen. Eine Ausgrenzung von Umweltschutzorganisationen widerspricht der Intention der AK.**

## **C. These 3:**

è **Anfechtungsmaßstab für Rechtsverstöße iSd Art 9 Abs 3 AarhusKV sind alle „umweltbezogenen“ Bestimmungen innerstaatlicher Geltung.**

Gem Art 9 Abs 3 haben die Vertragsstaaten den Zugang zu Gerichten bei Verstößen gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts zu gewähren. Die Studie geht auf Wertungswidersprüche hinsichtlich der möglichen Interpretationen des Begriffs der umweltbezogenen „Bestimmungen innerstaatlichen Rechts“ ein. Fraglich sei, ob darunter Bestimmungen „innerstaatlichen Ursprungs“ oder Bestimmungen mit „innerstaatlicher Geltung“ zu verstehen sind. Als Ergebnis halten die Autorinnen fest, dass kein sachlicher Grund dafür gegeben sei, warum Verstöße gegen nationale Gesetze und Verordnungen sowie ins österreichische Recht transformierten Staatsverträgen und Rechtsakte, die europarechtliche Normen, insbesondere also umweltrechtliche Richtlinien, umsetzen, unter Art 9 Abs 3 Aarhus Übereinkommen fallen, nicht dagegen aber unmittelbar geltende und anwendbare Regelungen wie EG-Verordnungen, unmittelbar anwendbarer Richtlinienbestimmungen oder unmittelbar anwendbare Bestimmungen des Primärrechts (zB die Warenverkehrsfreiheit). Als Beispiel würden dann zwar Verstöße gegen Bestimmungen des AWG gerichtlich anfechtbar sein, nicht aber Verstöße gegen die EG-Abfallverbringungsverordnung.

### **Analyse und Beurteilung:**

Dieser Interpretation ist nichts entgegenzusetzen. Bezieht man die Ziele und Grundsätze der Aarhus-Konvention in die Überlegungen mit ein, so ist von einem weiten Verständnis der „umweltbezogenen Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts“ auszugehen. Die Intention der Vertragsparteien war die Einräumung eines Zugangs zu Gerichten um einen effektiven Umweltschutz zu gewähren. Dieses Ziel lässt sich nur erreichen, wenn die Öffentlichkeit sowohl die Einhaltung innerstaatlicher Rechtsvorschriften mit nationalen als auch supranationalen Ursprung einfordern kann.

**Daher fallen auch folgende Rechtsquellen in den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK: unmittelbar anwendbare Staatsverträge, unmittelbar anwendbares Europarecht, Gesetze, Verordnungen sowie daraus hervorgehende Rechtsvorschriften mit individuell-konkretem Charakter wie Bescheide.**

## **X. Status quo: Umsetzungsstrategien und -elemente in Österreich**

Die geltende österreichische Gesetzeslage in Hinblick auf den Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten steht wie bereits dargelegt nicht im Einklang mit den Vorgaben des Völkerrechts bzw des Unionsrechts. Die vertretene Rechtsansicht des Gesetzgebers hinsichtlich einer fehlenden Notwendigkeit der Anpassung innerstaatlichen Rechts bei der Umsetzung des Aarhus Übereinkommens ist unzutreffend. Österreich ist völkerrechtlich zur Umsetzung der Aarhus-Konvention verpflichtet. Der Umsetzungsdruck wird durch europarechtliche Verpflichtungen noch verschärft. Daher ist die Notwendigkeit eines raschen gesetzgeberischen Handelns nunmehr angezeigter denn je.

### **A. Vorteile durch die Beteiligung der Öffentlichkeit**

Neben diesen Überlegungen darf nicht vergessen werden, dass sich durch die gesetzliche Verankerung eines umfassenden Access to justice weitere Vorteile als nur die Einhaltung von rechtlichen Pflichten ergeben. Bereits die Kommission stellte in ihrem Richtlinienvorschlag 2003 fest, dass eine gerichtliche Kontrollmöglichkeit zum Abbau von Defiziten bei der Umsetzung des Umweltrechts führen würde. Dass solche Defizite (nach wie vor) bestehen, zeigt sich bei den jährlichen Berichten der Kommission über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts innerhalb der Union. Sie geben einen Überblick über die zahlreichen Vertragsverletzungsverfahren in Umweltangelegenheiten.

Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung bieten zudem eine größere Transparenz des Verwaltungshandels. *Neger* stellt darüber hinaus die These auf, dass Entscheidungen, die in solchen Verfahren gefällt werden, zu einem höheren Wahrscheinlichkeitsgrad rechtsrichtiger sind. Man könne von einer Qualitätssicherung durch Öffentlichkeitsbeteiligung sprechen.<sup>174</sup> Durch die Einbindung und Beteiligung der Zivilgesellschaft kann zudem oftmals eine breitere Zustimmung in Bezug auf Projektverfahren erreicht werden (subjektive Akzeptanz)<sup>175</sup>. Access to justice bedeutet demnach nicht nur einen Gewinn für die Öffentlichkeit und das staatliche Gefüge durch eine Stärkung des demokratischen Prinzips, sondern auch einen großen Gewinn für die Umwelt, die nicht zu vergessen, Lebensgrundlage für jeden einzelnen Menschen ist.

### **B. Der 4. Aarhus-Umsetzungsbericht Österreichs**

Im 4. Umsetzungsbericht Österreichs zur Aarhus Konvention<sup>176</sup> der Mitte Dezember 2016 an das UNECE Sekretariat zur Vorbereitung des 6. Vertragsstaatentreffens übermittelt wurde, **hält Österreich trotz wiederholter Empfehlungen des ACCC und einem**

<sup>174</sup> *Neger*, Spannungsverhältnisse bei der Beteiligung an Projektgenehmigungsverfahren in FS Brünner (2014) 947.

<sup>175</sup> *Neger*, Spannungsverhältnisse bei der Beteiligung an Projektgenehmigungsverfahren in FS Brünner (2014) 951.

<sup>176</sup> BMLFUW, 4. Aarhus Umsetzungsbericht (2016), <https://www.bmlfuw.gv.at/dam/jcr:8dee7f26-275d-4f3d-8be5-e66f5aef52a6/2017%20NIR%20Austria%20track%20changes.pdf>.



**Vertragsverletzungsverfahren der Kommission allerdings weiterhin an seinem bisherigen Standpunkt fest.**

## 1. Inhalte

Nachfolgend die wichtigsten Aussagen der österreichischen Stellungnahme zum Fortschritt des Umsetzungsprozesses:

Ø Den **Vertragsstaaten komme bei der Implementierung und Interpretation des Art 9 Abs 3** ein gewisser **Umsetzungsspielraum zu**. Dieser Spielraum reiche von zivilrechtlich oder verwaltungsrechtlich dominierten Systemen, über die Hervorhebung subjektiver Rechte bis hin zum Beschwerdeverfahren, **einschließlich der Einrichtung eines Ombudsmannes**. Darüber hinaus haben die Vertragsstaaten ein **Ermessen bei der Festlegung, welche Bestimmungen des nationalen Rechts hinsichtlich Art 9 Abs 3 AK von Relevanz sind**.

Ø Die österreichische Rechtsordnung biete **folgende Instrumente zur Durchsetzung der Umsetzung von Art 9 Abs 3 AK** vor:

### (1) Allgemeine und spezifische Regelungen des Umweltprivatrechts (ABGB)

Ø **§ 16:** Jedermann, der durch eine gesundheitsschädigende Einwirkung gefährdet ist oder befürchtet, gefährdet zu sein, ist berechtigt, eine Klage gegen den Verursacher zu erheben. Dieses angeborene Recht jeder natürlichen Person ist unabhängig von der Beteiligung an Verwaltungsverfahren oder vom Eigentum in der Nähe des Verschmutzers.

- **§ 364 ff:** Ermöglicht Klagen zur Verteidigung gegen unzulässige Immissionen von benachbarten Grundstücken. Nachbarn haben das subjektive Recht, Immissionen zu verbieten, die ein bestimmtes Niveau überschreiten. Durch die Bestimmungen über die Immissionsschutzkontrolle (§ 364 Abs 2 und 3 BGB) und die Sonderbestimmungen für zugelassene Betriebe (§ 364a ABGB) wird ein besonderer Umweltzusammenhang geschaffen.

- Daneben gibt es noch bestimmte **Schadenersatzansprüche, die einen ausdrücklichen umweltrechtlichen Bezug haben** (§ 26 WRG, § 53 ForstG, § 79a GTG, § 11 AtomHG).

### (2) Verwaltungsrecht

- Der **größte Teil der österreichischen Vorschriften zum Schutz der Umwelt besteht im Bereich des Verwaltungsrechts**.

- **Anerkannten NGOs kommen in bestimmten Verfahren (UVP, IPPC, AWG) Parteidrechte zu**.

- Auf Ebene der Bundesländer wurden **Umweltanwaltschaften** (Ombudsleute für die Umwelt) eingerichtet, die den Schutz der Umwelt zu Gegenstand haben. Hierfür haben sie in bestimmten Verwaltungsverfahren Parteistellung und sind berechtigt, Beschwerde bei den Verwaltungsgerichten bis hin zum VwGH hinsichtlich der Einhaltung der für die Umwelt relevanten gesetzlichen Bestimmungen zu erheben.

Ø Die in Umsetzung der **UH-RL** ergangene B-UHG bzw die L-UHG sehen eine Umweltbeschwerde vor, wenn Behörden im Fall von Umweltschäden iSd RL untätig bleiben. Betroffene natürliche und jP sowie die Umweltschlichter sind berechtigt eine schriftliche Beschwerde bei der zuständigen Behörde zu erheben.

### (3) Weitere Umsetzungsfortschritte

Ø Eine eigens eingerichtete **Volksanwaltschaft** untersucht behauptete oder schwere Verwaltungsmängel und übt so medienwirksam die öffentliche Kontrolle zugunsten der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie aus. Die Volksanwaltschaft führt dabei aber nur eine beaufsichtigende Untersuchung durch und vertritt keine Partei im Verfahren

Ø Wie oben dargelegt, gibt es in Österreich eine Reihe von Maßnahmen, die den Bürgern Zugang zu administrativen oder gerichtlichen Verfahren gewähren, um Handlungen und Unterlassungen zu bekämpfen, die gegen Bestimmungen nationaler Umweltschutzvorschriften verstoßen.

Ø In Hinblick auf Art 9 Abs 3 AK wurde in Österreich ein Diskussionsprozess eingeleitet, um auch im Zusammenhang mit dem von der Europäischen Kommission im Juli 2014 eröffneten Vertragsverletzungsverfahren nach Möglichkeiten für einen besseren Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten für Umweltschutzorganisationen zu suchen. Hierfür wurden Länder-Arbeitsgruppen eingerichtet.

Ø Diese Aktivitäten unterstreichen das Engagement Österreichs, die Einhaltung des Aarhus-Übereinkommens durch eine Anpassung der entsprechenden Umweltgesetze in Bezug auf Überprüfungsmechanismen für Umwelt-NGOs zu verbessern.

Ø In einem ersten Schritt hat das Land **Wien** einen **Gesetzesentwurf** vorgelegt, in dem die Rechtsvorschriften über Naturschutz, Nationalparks, Jagd und Fischerei geändert werden, **um zugelassenen Umweltschutzorganisationen Rechtsmittelbefugnisse einzuräumen.**

Ø Im Bereich „**Capacity building**“ wurde im Jahr 2016 ein Projekt begonnen, bei dem eine österreichische Umwelt-NGO<sup>177</sup> ein Programm zum „Capacity building“ (KOMM Recht) entwickeln soll. Das Projekt KOMM-RECHT soll dazu beitragen, die Qualität der rechtlich gebotenen Partizipation der organisierten Zivilgesellschaft in Umweltverfahren durch Capacity building bei den österreichischen Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen sowie den Eingangsbehörden und Gerichten zu verbessern.<sup>178</sup>

Ø Schließlich kann festgehalten werden, dass sich sowohl die österreichische Verwaltung, die Verwaltungsgerichte sowie die Obersten Gerichtshöfe sich häufiger mit Rechtsfragen betreffend der Aarhus Konvention befassen als in der Vergangenheit. NGOs und Einzelpersonen haben begonnen, die (direkte) Anwendung der Aarhus-Konvention und ihre dritte Säule zu fordern, vor allem auch bei politischen Programmen oder allgemeineren Rechtsvorschriften.

#### **b. Würdigung der Umsetzungsfortschritte**

Trotz des Beginns eines Diskussionsprozesses (nach über 10 Jahren) sowie einer Auseinandersetzung mit den Feststellungen des ACCC und der Kommission sind diese Ergebnisse nicht ausreichend. Die Umsetzungstätigkeiten müssen sich in gesetzgeberischen Akten niederschlagen. Projekte und Arbeitsgruppen können eine Unterstützung und

---

<sup>177</sup> Anm: Umweltdachverband.

<sup>178</sup> <http://www.umweltdachverband.at/themen/umweltrecht/komm-recht/>.

Bereicherung für die sich ständig wandelnden und fortschreitenden Anforderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung und des erforderlichen Rechtsschutzes sein, doch können solche Maßnahmen keine aarhuskonforme Umsetzung ersetzen. Weder das Zivilrecht noch das Bestehen der Umweltschutzvereine sind ausreichend, um Art 9 Abs 3 AK zu entsprechen. Diese Feststellung traf das ACCC bereits in seiner Entscheidung ACCC/C/2010-48. Trotz der österreichischen Rechtsansicht, es gäbe bereits ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten für Mitglieder der Öffentlichkeit, bestehen weiterhin eklatante Umsetzungsdefizite. Österreich bleibt weiterhin säumig. Sowohl hinsichtlich der Rechtsschutzerfordernisse von NGOs außerhalb der bereits sanierten Verfahren sowie bei Unterlassungen von Behörden als auch hinsichtlich der Einbindung weiterer Teile der Öffentlichkeit.

Die Einführung eines allgemeinen Rechtsschutzes für Umweltschutzvereine ist ein wichtiges Element des Umsetzungsprozesses.<sup>179</sup> Schließlich gilt es im Lichte der Aarhus Konvention die Befugnisse der Umweltschutzvereine auszuweiten. Der Umweltschutzverein kann als erster Ansprechpartner und Bindeglied zwischen der Bevölkerung und den Behörden fungieren. Der beiliegende Entwurf versteht sich als Diskussionsgrundlage für eine solche Sichtweise (Siehe dazu XIII.).

### C. Gesetzesentwurf der Wiener Umweltschutzabteilung – MA 22

[Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Gesetz über den Nationalpark Donau Auen (Wiener Nationalparkgesetz) und das Wiener Naturschutzgesetz geändert werden]

Als erstes Bundesland wagt Wien einen Umsetzungsversuch des Art 9 Abs 3 des Aarhus Übereinkommens. Dies ist eine überaus wichtige und, bedenkt man den gesetzgeberischen Stillstand auf diesem Gebiet, längst überfällige Entwicklung.<sup>180</sup>

*Kern der Novelle ist ein Beschwerderecht, das nach § 19 Abs 7 UVP-G anerkannt und für das Bundesland Wien zugelassenen Umweltorganisationen eingeräumt wird, um im Bereich des Naturschutzes erlassene Bescheide vor dem VwGH Wien anzufechten sowie in der Folge Revision an den VwGH erheben zu können. **Dabei erhalten Umweltorganisationen keine Parteistellung in den jeweiligen verfahrensverfahren, sondern lediglich ein nachträgliches Überprüfungsrecht.***<sup>181</sup>

In den Stellungnahmen der unterschiedlichen Stellen und Organisationen wurde neben den durchwegs positiven Bekundungen hinsichtlich der Tatsache, dass überhaupt gesetzgeberische Schritte unternommen werden, auch Kritik geübt. Die „österreichische Lösung“ sei – wenn überhaupt – nur die Erfüllung eines Mindeststandards. Die Anforderungen an eine Komplettlösung werden hingegen nicht erfüllt. Dadurch zeigen sich auch die Defizite der unionsrechtlich geforderten Mindestumsetzung.<sup>182</sup>

<sup>179</sup> Zustimmung auch ÖKOBüro, Stellungnahme der Umweltorganisationen GLOBAL 2000, Greenpeace, WWF, ÖKOBÜRO und Justice and Environment zum Umsetzungsbericht der Aarhus Konvention 2013, <http://www.oekobuero.at/images/doku/aarhus201306.pdf>.

<sup>180</sup> Mittlerweile wurden auch in Kärnten Überlegungen zu einer aarhus-konformen Ausgestaltung des Kärntner Naturschutzgesetzes angestellt. Seit Ende des Jahres 2016 liegt ein Gesetzesentwurf vor, der die Rechte des Naturschutzbeirats stärken will. Siehe dazu: Ökobüro, Stellungnahme zum Kärntner Naturschutzgesetz 2002, [http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero\\_stgn\\_kaerntner\\_naturschutznovelle\\_aarhus\\_2016.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero_stgn_kaerntner_naturschutznovelle_aarhus_2016.pdf).

<sup>181</sup> Holzer, Der sachliche Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention, ÖZW 2017, 40.

<sup>182</sup> Umweltdachverband, Stellungnahme des Umweltdachverbandes und seiner Mitgliedsorganisationen Austrian Biologist Association (ABA), Forum Wissenschaft & Umwelt, Kuratorium Wald, Naturfreunde Österreich, Naturschutzbund Österreich, Österreichischer Alpenverein, SOL - Menschen für Solidarität, Ökologie und Lebensstil, sowie Umwelt

## 1. Stellungnahme des Umweltdachverbandes und seiner Mitgliedsorganisationen

Aus Sicht des Umweltdachverbandes soll durch die Umsetzung des Aarhus-Übereinkommens eine Verbesserung der Qualität von Umweltverfahren bewirkt werden. Die den Mitgliedern der Öffentlichkeit zu gewährenden Verfahrensrechte sollen der Durchsetzung des Rechts auf ein Leben in einer gesunden und intakten Umwelt dienlich sein. Diese Verfahrensrechte müssen hierbei so ausgestaltet sein, dass sie einen effektiven Beitrag zur Verbesserung der Umwelt und der Qualität der Umweltverfahren leisten können.

Der Begutachtungsentwurf beschränke sich allerdings auf eine Minimalumsetzung für einen Mindestkreis an Mitgliedern der Öffentlichkeit. Die gewünschte Qualitätsverbesserung könne so nicht erreicht werden. Der Gesetzesentwurf sei nur auf die Behebung der im Aarhus-Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich aufgezeigten Mängel ausgerichtet.

**Der Wiener Gesetzesentwurf sehe nur nachträgliche Beschwerderechte für in Wien anerkannte Umweltorganisationen gegen ausgewählte, in Verfahren nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) und der VogelschutzRichtlinie (VS-RL) ergangene Bescheide vor.**

Dies widerspreche in dreierlei Hinsicht den völkerrechtlichen Vorgaben:

- Die Aarhus-Konvention sehe weder eine Einschränkung der Beschwerdebefugnis auf Umwelt-NGOs vor,
- noch eine Einschränkung auf Bescheide,
- noch eine Einschränkung einzig und allein auf Verstöße gegen das EU-Umweltrecht.

Das **nachträgliche Beschwerderecht widerspreche** zudem dem **unionsrechtlichen Äquivalenzgrundsatz**. Beim Vollzug von Unionsrecht sei grundsätzlich derselbe Rechtsschutz zu gewähren, wie er im nationalen Recht für gleiche, nicht unter den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallende Angelegenheiten eingeräumt werde. Das bedeute, dass die Verfahrensmodalitäten für Klagen, die den Schutz des Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsende Rechte gewährleisten sollen, nicht schlechter ausgestaltet sein dürfen als die für entsprechende innerstaatliche Klagen.<sup>183</sup> **Das Modell des nachträglichen Beschwerderechts, sei bislang nur ein einziges Mal in der österreichischen Umweltrechtsordnung verankert, und zwar im UVP-Feststellungsverfahren und hier auch ausschließlich für die Gruppe der Umweltorganisationen.** Für Umweltorganisationen bedeute das eine verfahrensrechtliche Schlechterstellung. Abgesehen davon sei das nachträgliche Beschwerderecht hinsichtlich des Sachlichkeitsgebots **auch verfassungsrechtlich bedenklich**, da dadurch zwei Verfahrensstandards geschaffen würden. Auch aus Gründen der sachlichen Rechtfertigung sei es nicht nachvollziehbar, dass bei einer (sei es auch noch so knappen) Unterschreitung der UVP-Schwellenwerte nur mehr ein nachträgliches Überprüfungsrecht bestehen solle, während bei einer Überschreitung die volle Parteistellung greife.

---

Management Austria zum Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Gesetz über den Nationalpark Donau Auen (Wiener Nationalparkgesetz) und das Wiener Naturschutzgesetz geändert werden, <https://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/begutachtung/pdf/2016009s6.pdf>.

<sup>183</sup>EuGH 8.3.2011, C-240/09.

**Der Umweltdachverband unterstreicht daher die Dringlichkeit auch zugunsten von Umweltorganisationen eine volle Parteistellung vorzusehen.**

### **Die Beschwerdefrist sei zu kurz**

Neben diesen Kritikpunkten wird auch die sehr knapp bemessene Beschwerdefrist von 4 Wochen bemängelt, da sie im Widerspruch mit dem unionsrechtlichen Effektivitätsprinzip stehe.

### **Die Einbeziehung betroffener Einzelner und von Bürgerinitiativen fehle**

Nach der Beurteilung des Umweltdachverbands liege ein relevantes Umsetzungsdefizit des Gesetzesentwurfs in der zu restriktiven Interpretation des Begriffs der Öffentlichkeit. Zwar liege der Hauptfokus der Konvention auf der Einbeziehung anerkannter Umweltorganisationen, doch erschöpfe sich der Kreis der Mitglieder der Öffentlichkeit darin nicht. Jedenfalls zu beteiligen wären (wie auch schon im UVP-G) die Bürgerinitiativen.

Auch betroffene Einzelne seien vom Entwurf nicht umfasst. Die Verfahrensbeteiligung von Einzelpersonen wurde von der Kommission bereits in ihrem Aarhus-Mahnschreiben verlangt. Um den Zielen der Konvention Genüge zu tun, müsse zwar keine *actio popularis* im nationalen Recht verankert werden, ein völliges Beiseitelassen der einzelnen Bürger widerspreche aber den Intentionen des Aarhus Übereinkommens.

### **Der Kreis der Anfechtungsgegenstände sei zu eng ausgestaltet**

Laut dem Wiener Gesetzesentwurf sind **nur Bescheide** iSd Art 9 Abs 3 AK anfechtbar. Der Wortlaut der Aarhus Konvention lasse sich mit einer derartigen Einschränkung nicht vereinbaren. Wie der Umweltdachverband richtig feststellt, verlangt Art 9 Abs 3 generell die Anfechtbarkeit von Handlungen und Unterlassungen Privater, wie Behörden, die gegen umweltbezogene Bestimmungen innerstaatlichen Rechts verstoßen.

Die Einschränkung werde hingegen noch enger gezogen, da nur die nach dem materiellen EU-Umweltrecht konsolidierten Verfahren nach der FFH-RL und der VS-RL einem nachträglichen Überprüfungsrecht zugänglich sind. Entgegen dieser Interpretation erfasse die Aarhus Konvention wie bereits die Studie *Schulev-Steindl/Goby* aufzeigt (dazu eingehender unter IX.), umweltbezogene Bestimmungen des nationalen Rechts, gleich ob sie nationalen oder supernationalen Ursprungs sind.

## **2. Stellungnahme der Wiener Arbeiterkammer<sup>184</sup>**

Auch die Arbeiterkammer Wien anerkennt grds die Intention des Entwurfs, die AK umsetzen zu wollen. Doch bleiben nach ihrem Verständnis noch Kritikpunkte aus dem Mahnschreiben der Kommission unbeantwortet sowie Empfehlungen der Vertragsstaaten-Konferenz unbeachtet. Aus Sicht der Arbeiterkammer wäre eine einheitliche österreichische Lösung vorzuziehen, die eine rechtssichere Umsetzung für die Betroffenen gewährleistet.

Die Ausgestaltung in Form eines nachträglichen Beschwerderechts sei nach Meinung der Arbeiterkammer noch zu hinterfragen. Die wage gehaltenen Aussagen lassen darauf schließen, dass die Arbeiterkammer eine Ungleichbehandlung der einzelnen möglichen Beschwerdeführer

---

<sup>184</sup> AK Wien, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Gesetz über den Nationalpark Donau-Auen (Wiener Nationalparkgesetz) und das Wiener Naturschutzgesetz geändert werden, <https://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/begutachtung/pdf/2016009s3.pdf>.

(Jagdausübungsberechtigten, Fischereiberechtigten und der Wiener Umweltanwalt haben Parteistellung, NGOs nur ein nachträgliches Beschwerderecht) nicht für opportun hält. Dies gelte umso mehr bei Verfahren, die das Verschlechterungsverbot der Naturschutzrichtlinien betreffen, da die Kommission in ihrem Mahnschreiben ausdrücklich darauf Bezug nimmt. Zudem sei es nicht erklärbar, warum das Bundesland Wien, abweichend von den Ergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppen, die sich für eine Parteistellung der NGOs ausgesprochen haben, einen anderen Lösungsweg beschreitet. Dies sei aus Gründen des verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebots sowie aufgrund des europarechtlichen Äquivalenz- und Effektivitätsprinzips bedenklich. Die Einräumung einer Parteistellung hätte zudem den Vorteil der Verfahrensverkürzung.

Positiv honoriert die Arbeiterkammer Wien die Einrichtung einer elektronischen Informationsplattform für Umweltorganisationen. Hinsichtlich der Einschränkung des Zugangs auf den Nutzerkreis nur anerkannter Umweltorganisationen besteht allerdings Skepsis. Die Arbeiterkammer Wien spricht sich für eine Ausdehnung des Zugangs auf die interessierte Öffentlichkeit aus, wie es die Aarhus Konvention nahelegt.

### 3. Stellungnahme des ÖKOBüros<sup>185</sup>

Das ÖKOBüro stellt in seiner Stellungnahme klar, dass ein nachträgliches Beschwerderecht zwar den Vorgaben der Aarhus Konvention entsprechen würde, sich aber Lücken und essentielle Nachteile einer solchen Umsetzung ergeben würden:

Ø Durch die erst nachträgliche Einbeziehung der NGOs werde es zu einer Verfahrensverzögerung kommen, da der Ausschluss aus dem Verfahren dazu geeignet sei, Misstrauen zu säen und destruktive Auswirkungen auf die Verfahrensdynamik entwickeln könne. Die „friedensstiftende Funktion“ des Verwaltungsverfahrens könne durch die nur nachträgliche Möglichkeit den Rechtsweg zu beschreiten, nicht kompensiert werden.

Ø Um das Nachprüfungsrecht unionskonform ausgestalten zu können, müssten die wichtigsten Verfahrensrechte der Parteistellung (Akteneinsicht; Parteigehör; Recht auf Stellungnahme zu Beweisergebnissen, zur Ablehnung von Sachverständigen, auf Zustellung einer Entscheidung, zur Erhebung von Rechtsmitteln und zur Geltendmachung der Entscheidungspflicht) übernommen werden. Eine klare Regelung wann, in welchem Umfang und wie diese Rechte NGOs zukommen, müsse klar geregelt werden. Die Tatsache, dass ein Nachprüfungsrecht diese Elemente nicht per se beinhalte, sondern von der gesetzlichen Ausgestaltung abhängig ist, berge die Gefahr einer lückenhaften Regelung in den einzelnen Bundesländern. Dies könne eine effektive Ausübung des nachträglichen Beschwerderechts beeinträchtigen.

Ø Auch die Fristen zur Akteneinsicht und zur Erhebung der Beschwerde seien zu kurz bemessen.

Ø Die Einschränkung auf „europarechtlich determinierte Materien“ widerspreche einer konventionskonformen Umsetzung. Sowohl die Union als auch die Republik Österreich selbst haben die AK ratifiziert. Daher seien die Aarhus-Vorgaben in das gesamte

---

<sup>185</sup> ÖKOBüro, Stellungnahme zur Änderung des Wiener Nationalparkgesetzes und des Wiener Naturschutzgesetzes, [http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero\\_stgn\\_wrnaturschutznovelle\\_aarhus\\_2016.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero_stgn_wrnaturschutznovelle_aarhus_2016.pdf).

österreichische Naturschutzrecht (Umweltrecht) umzusetzen.

Ø Der Rechtsschutz gegen Unterlassungen der Behörde bleibe ungeklärt. Art 9 Abs 3 AK fordert einen Gerichtszugang bei Verstößen gegen das Umweltrecht unabhängig davon, ob es sich um die Handlungsform eines aktiven Tuns oder eines Unterlassens handle. Die vorliegende Novelle ziele aber nur auf jene Fälle ab, in denen die Behörde ein Verfahren eingeleitet hat bzw ein Antrag gestellt wurde. Sollten Bewilligungen nicht beantragt, ein Verfahren nicht eingeleitet oder Verbote missachtet werden, obwohl die Interessen des Naturschutzes potentiell betroffen sind, greife ein nachträgliches Beschwerderecht zu kurz. Außerdem könne es zu einer Erhöhung der Rechtsunsicherheit kommen.

Ø Unklar bleibe auch, welche Auswirkungen es hätte, wenn das Verwaltungsgericht zur neuerlichen Entscheidung an die erstinstanzliche Behörde zurückverweist. Käme NGOs, die im Beschwerdeverfahren Parteistellung hatten auch im wiederholten erstinstanzlichen Verfahren Parteistellung zu?

Ø Bemängelt wird auch, dass kein Rechtsschutz bei der Erlassung oder Änderung von Verordnungen (bspw bei der Ausweisung von Schutzgebieten) bestehe.

Positiv hervorgehoben wird:

Ø Die geplante systematische Veröffentlichung der Entscheidungen und der weitgehend barrierefreie Zugang zu Informationen.

Ø und iSd Äquivalenzgebots auch der Zugang zum VwGH.

#### **4. Stellungnahme des BMLFUW**

Nach Ansicht des BMLFUW entspricht der gegenständliche Gesetzesentwurf den Vorgaben des Art 9 Abs 3 AK und beseitigt die Kritikpunkte der Kommission, die im Mahnschreiben zum Vertragsverletzungsverfahren 2014/4111 bemängelt wurden:

Ø Anerkannte NGOs können gegen bestimmte Entscheidungen Beschwerde an das VwG Wien und ggf Revision an den VwGH erheben. Als Formalparteien würden sie rechtlich in die Lage versetzt, Entscheidungen auf ihre materiell- und formell-rechtliche Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen. Aus den Erläuterungen des Entwurfs ergäbe sich, dass damit für alle Verfahren, die in Umsetzung von EU-Naturschutzrichtlinien erlassen wurden, ein Zugang zu Gerichten und ein effektiver gerichtlicher Rechtsschutz gewahrt sei.

Ø Der gewählte Ansatz orientiere sich zudem an den Überlegungen der durch die Landesumweltreferentinnen-Konferenz eingesetzten Arbeitsgruppe. Demnach könne der Rechtsschutz zugunsten NGOs entweder durch Einräumung einer Parteistellung, oder durch Gewährung eines nachträglichen Überprüfungs- bzw Beschwerderechts sichergestellt werden.

Ø Sowohl die Regelung zum „Auffinden“ ergangener Bescheide (mittels Zugangsberechtigung) auf der eigens eingerichteten Internetplattform als auch jene der Zustellfiktion (Beschwerdebefugnis binnen der 4 Wochen, in denen die Bescheide zur

Verfügung zu stellen sind) können als nachvollziehbar und praxisnahe angesehen werden. Angeregt werde, die Frist in Anlehnung an § 3 Abs 7 UVP-G auf 6 Wochen zu erstrecken.

Ø Der gegenständliche Entwurf werde angesichts des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens sehr begrüßt. Mit dieser legislativen Umsetzungsmaßnahme werde ein wichtiger Schritt in Richtung einer vollständigen Umsetzung der AK gesetzt.

## 5. Rechtliche Beurteilung des Wiener Entwurfs zur Aarhus-Umsetzung

Grundsätzlich ist es mehr als begrüßenswert, dass sich nach der langen Zeit des Stillstands nun das erste Bundesland dazu entschlossen hat, den Versuch einer aarhuskonformen Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu wagen.

**Gewisse Defizite bleiben allerdings auch nach einer Erlassung der geplanten Novelle bestehen:**

1) Das nachträgliche Beschwerderecht soll **nur** hinsichtlich **Bescheide** eingeräumt werden. Die Aarhus Konvention fordert allerdings einen allgemeinen Gerichtszugang bei Verstößen gegen das Umweltrecht. Diese Verstöße können sich aus Handlungen oder Unterlassungen ergeben. Die Einschränkung auf nur eine Form des Verwaltungshandelns ist **unzureichend**. Zusätzlich wurde keine Rechtsschutzoption bei Unterlassungen der Behörde vorgesehen.

2) Diesbezüglich ist auch die **Einschränkung auf europarechtlich determinierte Materien nicht im Sinne der Konvention**. Diese erfordert Rechtsschutz hinsichtlich des gesamten innerstaatliche Umweltrechts, mag es seinen Ursprung in nationalen oder supranationalen Bestimmungen haben.

4) Es besteht **kein Rechtsschutz bei Verordnungserlassung oder -änderung**.

## XI. Umsetzung einer effektiven Bürgerbeteiligung in Österreich de lege ferenda

Um den Erfordernissen der Art 9 Abs 2 und 3 AK gerecht zu werden, müssen die Vertragsstaaten dem angesprochenen Adressatenkreis die Möglichkeit einräumen, die in den Fokus genommenen umweltrelevanten Entscheidungen bzw Handlungen und Unterlassungen überprüfen zu können.

Wie diese rechtliche „Überprüfung“ exakt ausgestaltet sein muss, legt die Aarhus Konvention selbst nicht fest. Einen Rahmen gibt nur Art 9 Abs 4 AK vor, der die Etablierung von fairen, gerechten und sicheren Verfahren fordert, die nicht übermäßig teuer sein dürfen. Die Vertragsstaaten müssen zudem einen angemessenen und effektiven Rechtsschutz sicherstellen und sofern angemessen auch vorläufige Rechtsschutzmöglichkeiten einräumen.

Der Union kommt im Bereich des indirekten Vollzugs von Unionsrecht keine Kompetenz zur Erlassung eines allgemeinen Organisations- und Verfahrensrechts zu. Die MS verfügen aufgrund ihrer durch Art 291 Abs 1 AEUV gewährleisteten Verfahrensautonomie über einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der konkreten Ausgestaltung der Rechtsschutzverfahren,



der nur durch den Grundsatz der Effektivität und Äquivalenz begrenzt wird.<sup>186</sup> Die nationalen Gerichte sind grds für die Wahrung des Unionsrechts verantwortlich und haben die Kompetenz, Klagen von Bürgern stattzugeben, die Rechtsschutz oder einen finanziellen Ausgleich für erlittene Schäden erhalten wollen.<sup>187</sup>

Im Ergebnis räumt sowohl das Aarhus-Übereinkommen als auch das Unionsrecht den MS einen weiten Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung des access to justice ein.<sup>188</sup>

## A. Arten von Beteiligungsrechten der Öffentlichkeit

Aufgrund der geringen Determinierung besteht eine große Bandbreite alternativer Umsetzungsmodelle, um das „legal standing“ – die Klageberechtigung – für die (betroffene) Öffentlichkeit in der österreichischen Rechtsordnung zu verankern bzw zu vertiefen. Die Entscheidung, welche Intensität und Wirksamkeit die Partizipation der Öffentlichkeit haben soll, hängt unweigerlich mit der Art der eingeräumten Beteiligungsrechte zusammen und damit, zu welchem Zeitpunkt diese gewährt werden. Auch für die Partizipation im Rahmen des Art 9 Abs 2 besteht eine Reihe von möglichen Beteiligungsformen im Verwaltungsverfahren. Die folgende Auflistung zeigt, welche Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren grds bestehen und den Mitgliedern der (betroffenen) Öffentlichkeit eingeräumt werden können.<sup>189</sup>

Beteiligungsrechte	Exemplarische Beispiele
<b>Informationsrechte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verpflichtung zur <b>öffentlichen Auflage des Genehmigungsantrags</b> (§§ 44b Abs 2 AVG; 9 Abs 2 UVP-G; 359a Abs 1 u 2 GewO)</li> <li>- Verpflichtung zur <b>öffentlichen Auflage des Genehmigungsbescheids</b> (§§ 77a Abs 5 GewO; 17 Abs 7 UVP-G)</li> <li>- Verpflichtung zur <b>Veröffentlichung des UVP-Feststellungsbescheids</b> auf der Homepage der Beh (§ 3 Abs 7 UVP-G)</li> </ul>
<b>Frage- und Äußerungsrechte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Im Zuge der öffentlichen Erörterung</b> ist es jedermann gestattet, Fragen zu stellen und sich zum Vorhaben zu äußern (§ 44c Abs 2 AVG)</li> </ul>
<b>Stellungnahmerechte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Innerhalb der Auflagefrist</b> kann jedermann zum Vorhaben und zur UV-Erklärung <b>schriftlich Stellung nehmen</b> (§ 9 Abs 5 UVP-G)</li> <li>- Recht auf <b>Stellungnahme zum Genehmigungsantrag</b> (§§ 356a Abs 2 Z 1 GewO; 40 Abs 1 Z 2 AWG)</li> </ul>
<b>Parteirechte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Akteneinsicht</b> (§ 17 AVG)</li> <li>- <b>Parteigehör</b> (§§ 37, 43 Abs 2, 3 u 4 AVG)</li> <li>- <b>Ladung zur mündlichen Verhandlung</b> (§§ 41 f AVG)</li> </ul>

<sup>186</sup> *Berl*, Die Präklusion nach dem Urteil des EuGH in der Rs C-137/14, RdU 2016/4, 9; *Berl/Forster*, Nachträgliche Rechtsmittel der betroffenen Öffentlichkeit, RdU-UT 2017/8, 27; EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017)2616 final, 156;

<sup>187</sup> EK, Mitteilung der Kommission EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung, 2017/C 18/02, ABI v 19.1.2017, C 18/10.

<sup>188</sup> *Merl*, Umweltverträglichkeit Neu, RdU2005/24, 53.

<sup>189</sup> *Neger*, Spannungsverhältnisse bei der Beteiligung an Projektgenehmigungsverfahren in FS Brünner (2014) 954 ff.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Stellungnahme zum Ergebnis der Beweisaufnahme (§ 45 Abs 3 AVG)</b></li> <li>- <b>Ablehnung eines nichtamtlichen Dolmetschers oder SV (§§ 39a u 53 Abs 1 AVG)</b></li> <li>- <b>Erlassung des Bescheids durch mündliche Verkündung oder Zustellung der schriftlichen Ausfertigung (§§ 62 Abs 1-3 AVG)</b></li> <li>- <b>Erhebung des ordentlichen Rechtsmittels der Berufung (§ 63 AVG) und der Vorstellung gegen Mandatsbescheide (§ 57 AVG)</b></li> <li>- <b>Einbringung eines Vorlageantrags (§ 64a Abs 2 AVG)</b></li> <li>- Berufungsmittel und Stellungnahmerecht dazu (§ 65 AVG)</li> <li>- Erhebung des ao Rechtsmittels der Wiederaufnahme des Verfahrens (§ 69 AVG) und der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 71 AVG)</li> <li>- Geltendmachung der Entscheidungspflicht (§ 73 AVG)</li> </ul>
<b>Beteiligtenrechte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teilnahme an der mündlichen Verhandlung (§ 40 Abs 1 AVG)</li> <li>- Mitwirkung bei der Sachverhaltsfeststellung im Rahmen der mündlichen Verhandlung (§ 43 Abs 3 AVG)</li> <li>- Tlw Recht auf Akteneinsicht (§ 19 Abs 2 UVP-G)</li> </ul>
<b>Nachprüfungsrechte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überprüfungsantrag betreffend die Einhaltung von Vorschriften über die UVP-Pflicht (§ 3 Abs 7a UVP-G)</li> </ul>
<b>Verwaltungsgerichtliche Beschwerde</b>	Beschreibbeschwerde (Art 130 Abs 1 Z1 B-VG)
<b>Verfassungsgerichtliche Beschwerde</b>	Beschwerde gegen Erkenntnisse eines Verwaltungsgerichts (Art 144 B-VG)

Interessant für die vorliegende Fragestellung des Zugangs zu Gerichten sind vor allem die Beteiligten- und Parteirechte sowie die Rechtsschutzmöglichkeiten für die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit. Besonderes Augenmerk soll hierbei auf die Stellung von NGOs gelegt werden. Die Problematik, die sich bei der Ausgestaltung des access to justice für Einzelpersonen ergibt (das Aarhus Übereinkommen spricht klar vom „Recht des Einzelnen“)<sup>190</sup>, werden hier aufgrund des abgesteckten Gegenstands der Untersuchung nicht näher erörtert.

## B. Durch den EuGH entwickelte Kriterien für den Zugang zu Gerichten

### 1. Effektivitätsgrundsatz und Äquivalenzprinzip

Vorbehaltlich der Einhaltung der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität verfügen die Mitgliedstaaten hinsichtlich des wirksamen Rechtsbehelfs über einen Gestaltungsspielraum.<sup>191</sup> In der E East Sussex bekräftigte der EuGH, dass es mangels unionsrechtlicher Vorschriften Aufgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten ist, die

<sup>190</sup> List/Pyka, Gegen die Besachwalterung im UVP-Recht, RdU 2015/4, 10 ff.

<sup>191</sup> EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 155.

Verfahrensmodalitäten der Rechtsbehelfe zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen. Diese Modalitäten dürfen jedoch nicht ungünstiger sein als diejenigen, die gleichartige Sachverhalte innerstaatlicher Art regeln (Äquivalenzprinzip), die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz).<sup>192</sup>

## 2. Beschränkung der Anfechtungsgründe

Bei der Auslegung des Sachverhalts und der geltenden Rechtsvorschriften genießen Entscheidungsträger in der Verwaltung in der Regel breiten Ermessensspielraum. Der EuGH anerkennt, dass auch eine nur beschränkte Überprüfung der Gründe für eine Entscheidung, Handlung oder Unterlassung durchaus mit dem EU-Recht vereinbar sein kann. Wie bereits erwähnt, hat der EuGH in der Rechtssache East Sussex entschieden, dass eine beschränkte gerichtliche Nachprüfung per se die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte zwar nicht übermäßig erschwert, die gerichtliche Nachprüfung dem mit einer Anfechtungsklage befassten Gericht es aber zumindest ermöglichen müsse, die maßgebenden Grundsätze und Vorschriften des Unionsrechts tatsächlich anzuwenden.<sup>193</sup> Dazu ist anzumerken, dass das Verwaltungsgericht eine erkennende und keine rein kassatorische Behörde ist und sich demzufolge auch inhaltlich mit Sachverhalten auseinandersetzen kann.<sup>194</sup>

## 3. Einfluss eines Verfahrensfehlers auf das Ergebnis der Entscheidung

Bei geringfügigen Verfahrensfehlern sind keine Rechtsbehelfe erforderlich, sofern ohne Aufwand für die Partei, die eine gerichtliche Überprüfung beantragt hat, nachgewiesen werden kann, dass sie auf die angefochtene Entscheidung keinen Einfluss hatten. Der EuGH entschied, dass ein wirksamer Rechtsbehelf wie beispielsweise eine Aufhebung nicht geboten ist, wenn die Möglichkeit besteht, dass die angegriffene Entscheidung ohne den geltend gemachten Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre. Er entschied jedoch auch, dass vom Rechtsbehelfsführer nicht verlangt werden kann, einen Kausalzusammenhang zwischen dem Verfahrensfehler und der angegriffenen Entscheidung nachzuweisen. Stattdessen müssen andere Stellen den Nachweis erbringen, dass das Ergebnis ohne den Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre.<sup>195</sup>

## C. Mögliche Klageberechtigungssysteme

In weiterer Folge sollen in einer konzentrierteren Betrachtung einige ausgewählte Möglichkeiten der Implementierung eines Klageberechtigungssystems für NGOs erörtert werden.

Dass Umweltschutzorganisationen an Verwaltungsverfahren beteiligt werden müssen und darüber hinaus die Pflicht der MS besteht, ihnen angemessene und effektive Rechtsschutzmöglichkeiten einzuräumen, kann unbestritten festgehalten werden. In welchem Umfang und mit welcher Intensität dies zu erfolgen hat, unterliegt zurzeit einem regen

<sup>192</sup> EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 138, 156; *Frommelt*, Rechte von Umweltorganisationen im UVP-Feststellungsverfahren, RdU 2015/57, 82.

<sup>193</sup> EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 140.

<sup>194</sup> ÖkoBüro, Aarhus: Parteistellung, [http://www.oekobuero.at/images/doku/parteistellung\\_final.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/parteistellung_final.pdf).

<sup>195</sup> EK, Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 152 f.

Diskussionsprozess. **Weder Art 6 noch Art 9 abs 2 noch Art 9 Abs 3 verlangen zwingend eine Parteistellung von NGOs im Genehmigungsverfahren.** In den genannten Bestimmungen geht es um Partizipation – nicht um subjektive öffentliche Interessen.

Der von Österreich lange Zeit praktizierten Nulllösung hat das ACCC eine klare Absage erteilt. Extreme in die andere Richtung wie bspw die Popularklage bzw eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Sinne von tatsächlichen Mitentscheidungsrechten wird ausdrücklich nicht gefordert. Letzteres würde sogar dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip widersprechen.<sup>196</sup>

Innerhalb dieser Grenzen hat der nationale Gesetzgeber die Ausformung des access to justice vorzunehmen.

## 1. Das Instrument der Beschwerde an die Umweltschutzbehörde (Umweltbeschwerde)

In der Lit wurde als mögliche Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK die gesetzliche Verankerung einer jedermann offenstehende „Umweltbeschwerde“ gegen Rechtsverstöße Privater einerseits und Verstöße von Beh andererseits vorgeschlagen. Die Umweltbeschwerde soll bei begründetem Verdacht betreffend Umweltverstößen und etwaiger damit zusammenhängender beh Versäumnisse bei den Umweltschutzbehörden der Länder erhoben werden können. Die Umweltschutzbehörden sollen anschließend in einem Vorverfahren (nicht verwaltungsförmiges Prozedere) eine „Vorprüfung“ vornehmen. Liegt nach Prüfung der Voraussetzungen ein erheblicher Umweltverstoß vor, so leiten die Umweltschutzbehörden die Beschwerde an die Behörde zur Stellungnahme weiter und ergreifen (falls notwendig) die erforderlichen Rechtsbehelfe. Die Beschwerdeführer sind über den Ausgang des Verfahrens schriftlich zu unterrichten.<sup>197</sup>

Eine ähnliche Form der „Vorschaltung“ des Umweltschutzbeamten gibt es bereits im stmk Gesetz über Einrichtungen zum Schutz der Umwelt (StESUG)<sup>198</sup>:

### § 7

*Weitere Aufgaben des Umweltschutzbeamten*

*Der Umweltschutzbeamte hat insbesondere folgende weitere Aufgaben:*

*a) die Entgegennahme von Anträgen und Beschwerden von Gemeinden, Einzelpersonen, Personenvereinigungen und vom Rat der Sachverständigen für Umweltfragen wegen behaupteter Verletzung wesentlicher Umweltangelegenheiten gemäß § 1; dem Umweltschutzbeamten obliegt es, derartige Beschwerden zu prüfen und das Ergebnis der Prüfung sowie allenfalls getroffene Veranlassungen (Anzeigenerstattung, behördliche Überprüfungen u. dgl.) dem Beschwerdeführer mitzuteilen, [...]*

UE ist die Einrichtung einer Umweltbeschwerde an die Umweltschutzbehörde als **alleinige Partizipationsmöglichkeit** für die Öffentlichkeit nicht ausreichend, um den geforderten access to justice umfassend zu gewährleisten. Wie bereits erörtert, **sieht die Aarhus Konvention keine Mittelsmänner zur Vertretung der Interessen der Öffentlichkeit** iZm der Wahrnehmung des Rechtsschutzes vor. Die MS können sich dieser Verpflichtung nicht entziehen, indem sie die Einbindung der Öffentlichkeit in Verfahren durch die Etablierung

<sup>196</sup> Neger, Spannungsverhältnisse bei der Beteiligung an Projektgenehmigungsverfahren in FS Brüner (2014) 960.

<sup>197</sup> Schulev-Steindl/Goby (2009), 74 ff.

<sup>198</sup> LGBl 2014/130.

„staatsnahe“ Organe mediatisieren, also eine „staatlich bevormundete“ Öffentlichkeit schaffen.<sup>199</sup>

Eine Mediatisierung der Öffentlichkeit durch Amtsparteien kann zudem weitere Probleme aufwerfen: Welches Rechtsmittel steht den Mitgliedern der Öffentlichkeit zu, sollte die Vorprüfung des Umweltanwalts nicht zu deren Zufriedenheit ausfallen? Als logische Konsequenz eines effektiven Rechtsschutzes müsste den Beschwerdeführern ein Rechtsmittel gegen das Ergebnis der Vorprüfung durch den Umweltanwalt gewährt werden. Wenn aber ohnehin wieder ein Überprüfungsrecht eingeräumt werden müsste, würde sich eine von Anfang an als nachträgliches Überprüfungsrecht ausgestaltete Beteiligung eher anbieten. Dieser Weg könnte Kosten und Arbeitsaufwand sparen, der den Umweltanwaltschaften unweigerlich entstehen würde, da sie jede Beschwerde behandeln und begründet zurückweisen oder an die zuständige Behörde weiterleiten müsste. UE löst das Instrument der **Umweltbeschwerde** iSd *Schulev-Steindl/Goby* die Defizite der geforderten Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nicht. Der Fokus sollte daher auf Beteiligungsmodelle gerichtet werden, die nicht bereits unter dem anfänglichen Verdacht stehen, den Vorgaben des ACCC bzw. des EuGH nicht zu genügen. Dass sich eine solche Vorgehensweise nicht bewährt, zeigt jüngst das verabschiedete EuGH-Urteil zum gewählten Umsetzungsmodell Österreichs iZm dem „Gewässerschaden“ iSd UH-RL.<sup>200</sup>

## 2. Parteistellung für NGOs oder nachträgliches Überprüfungsrecht?

Innerhalb des Diskussionsprozesses, der in den letzten Jahren in Österreich geführt wurde, kristallisierten sich verstärkt zwei Modelle heraus: Einerseits die Gewährung einer Parteistellung für NGOs und andererseits die Einräumung eines nachträgliches Überprüfungsrechts.<sup>201</sup> Beide Varianten sind sowohl nach den Vorschriften der Aarhus Konvention als auch nach den unionsrechtlichen Vorgaben als konforme Umsetzung des „Zugangs zu Gerichten“ zu bewerten.

Vorerst sollen spezifische Besonderheiten und sich möglicherweise ergebende Probleme bei der Implementierung eines aarhus-konformen access to justice eingegangen werden:

### a) Unterschiede zwischen Art 9 Abs 2 und Abs 3 AK

Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang einerseits die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit am Verfahren und der nachfolgende notwendige Rechtsschutz nach Art 9 Abs 2 iVm Art 6 AK und andererseits die Möglichkeit der Anfechtung umweltrelevanter Handlungen und Unterlassungen von Behörden oder Privatpersonen gem Art 9 Abs 3 AK:

- ∅ Bei umweltrelevanten Tätigkeiten iSd Art 9 Abs 2 AK sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die betroffene Öffentlichkeit während des Verwaltungsverfahrens zu beteiligen.
- ∅ Art 9 Abs 3 AK erfordert nur die Einräumung eines Überprüfungsrechts, das ohne Beteiligung an einem Verwaltungsverfahren bestehen kann.

Nach der Systematik der Aarhus Konvention ist jedoch das „*Recht, gegen bestimmte Akte den Rechtsweg zu beschreiten, nicht an die Mitwirkungsbefugnis im eventuell vorangegangenen Verfahren gekoppelt, sondern besteht unabhängig davon.*“ Dem Kreis der

<sup>199</sup> Baumgartner/Ennöckl, Umweltverträglichkeitsprüfung in Jahrbuch Umweltrecht 2016 (2016) 194; Bachl, Alles neu bei der Öffentlichkeitsbeteiligung im UVP-Verfahren? in Jahrbuch Öffentliches Recht 2016 (2016) 280 f.

<sup>200</sup> EuGH 1.6.2017, C-529/15; Trotz umfassender Kritik an der Ausnahme des bew. Gewässerschadens vom Regime des B-UHG wegen offensichtlicher Richtlinienwidrigkeit wurde dieser Weg gewählt.

<sup>201</sup> Dagostin, Der Braunbär als Ende des Ping-Pongs, facten.lage1/2016, 4.

Rechtsmittellegitimierten muss daher weder auf Grundlage des Art 9 Abs 2 noch Abs 3 AK **bereits im Verwaltungsverfahren eine Beteiligungsmöglichkeit in Form einer Parteistellung eingeräumt werden.** Zu diesem Zeitpunkt ist selbst im Anwendungsbereich des strengeren Art 9 Abs 2 AK, der sowohl eine Beteiligung als auch Rechtsschutzmöglichkeiten fordert, nur die Gewährung eines Stellungnahmerechts erforderlich.<sup>202</sup>

### b) Zeitpunkt der Beteiligung

Weder die Aarhus Konvention noch das EU-Recht schreiben vor, ab welchem Zeitpunkt eine Beteiligung zwingend zu erfolgen hat. Die MS können autonom darüber entscheiden, in welchem Verfahrensstadium Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können.<sup>203</sup> Die Beteiligung hat gem Art 6 Abs 4 AK zu einem Zeitpunkt zu erfolgen, zu dem alle Optionen noch offenstehen und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann. Diese Anforderungen stehen einem nachträglichen Überprüfungsrecht nicht entgegen, da der Öffentlichkeit auch im Rechtsschutzverfahren noch sämtliche Möglichkeiten offenstehen, sich gegen eine Handlung oder Unterlassung zur Wehr zu setzen und ihre Bedenken an das Gericht heranzutragen.

### c) Bagatellschwelle?

Die Idee der Einziehung einer Bagatellschwelle bei der Anfechtungsbefugnis gem Art 9 Abs 3 AK gründet sich auf folgenden Überlegungen:

Art 9 Abs 3 AK will den Mitgliedern der Öffentlichkeit die Möglichkeit einräumen, umweltrelevante Handlungen und Unterlassungen anzufechten. Der Kreis der Anfechtungsberechtigten ist demnach weiter zu ziehen als im Anwendungsbereich des Art 9 Abs 2 AK (arg: „betroffene“ Öffentlichkeit). Art 9 Abs 2 AK stellt die einschränkenden Kriterien des „ausreichenden Interesses“ bzw der Rechtsverletzung auf. Folgt man der hA<sup>204</sup>, wonach auch individuelle Rechtsakte zum Anfechtungsgegenstand des Art 9 Abs 3 AK zählen<sup>205</sup>, ergibt sich ein offensichtlicher Wertungswiderspruch:

Bei den „strengen“ Verfahren, die unter Art 6 AK fallen (in Ö im wesentlichen UVP- und IPPC-Verfahren) und bei denen wesentliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind, hätte nur der eingeschränkte Kreis der betroffenen Öffentlichkeit ein Anfechtungsrecht. Während bei allen anderen Verfahren (wie bspw Rodungsbewilligungen) jedermann ein Anfechtungsrecht eingeräumt werden müsste.<sup>206</sup>

Aufgrund dieser „Uferlosigkeit“ des Art 9 Abs 3 AK wurde in der Lit bereits die These der Einziehung von Bagatellschwellen aufgeworfen.<sup>207</sup> Wie diese Relevanzschwellen näher geregelt werden können (welcher Verstoß ist als erheblich einzustufen? Müsste es – wie bei UVP-Verfahren – ein Feststellungsverfahren hinsichtlich der Anwendbarkeit der Bagatellschwelle geben? ect), kann noch nicht abschließend geklärt werden.

<sup>202</sup> Baumgartner/Ennöckl, Umweltverträglichkeitsprüfung in Jahrbuch Umweltrecht 2016 (2016) 183; Karl, Kein Antragsrecht für die betroffene Öffentlichkeit im UVP-Feststellungsverfahren, RdU 2016/142, 213.

<sup>203</sup> Pürgy, Die Einbindung der Umweltorganisationen in das UVP-Feststellungsverfahren durch die UVP-G Novelle BGBl I 2012/77, ZfV 5/2012, 1231.

<sup>204</sup> Schulev-Steindl/Goby (2009), 54 ff; Goby, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Lichte der Aarhus-Konvention (2014) 102; UNECE, Implementation Guide 197; Weber, Die Umsetzung der Aarhus-Konvention beim direkten Vollzug von Unionsrecht, JRP 2012, 137.

<sup>205</sup> AA könnte man argumentieren, Art 9 Abs 2 AK regelt die Anfechtung von Individualrechtsakten abschließend.

<sup>206</sup> Holzer, Der sachliche Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention, ÖZW 2017, 35.

<sup>207</sup> Schulev-Steindl/Goby (2009) 75; Schulev-Steindl, Aarhus reloaded – neue Perspektiven beim Zugang zu Gerichten in Umweltsachen in Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer, Das Recht auf saubere Luft (2016) 43; Petek, Rechtsbehelfe zur Umsetzung der 3. Säule der Aarhus-Konvention in Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer, Das Recht auf saubere Luft (2016) 173 f.

#### d) Folgen der EuGH-Rsp zur Präklusion

Zu bedenken sind auch die Auswirkungen des EuGH-Urteils „Kommission gegen Deutschland“, das Einfluss auf die verwaltungsrechtlichen Präklusionsregelungen (zumindest) in UVP- und IPPC-Verfahren hat. Beschwerden dürfen nicht mehr unter Berufung auf die Präklusion des Beschwerdeführers zurückgewiesen werden. Die Präklusionsregeln sind jedoch nicht generell zu verwerfen. Dass die präkludierte Partei innerhalb des Verwaltungsverfahrens keine Einwendungen mehr erheben darf, ist nach wie vor zulässig. Nach der Rsp des EuGH ist nur die Verknüpfung zwischen Verwaltungsverfahren und nachfolgenden Rechtschutzverfahren rechtswidrig. Vor allem seit diesem Urteil wird vermehrt über eine Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK durch Einführung eines bloßen Beschwerderechts iSd § 3 Abs 7a UVP-G diskutiert.<sup>208</sup>

#### e) Vor- und Nachteile der Umsetzungsmodelle

##### Parteistellung

- Als **Vorteil** für die Wahl des Rechtsinstituts der Parteistellung wird angeführt, dass es die „sicherste“ Variante sei, um den völker- und unionsrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden.<sup>209</sup>
- Mitglieder der Öffentlichkeit könnten sich frühzeitig ins Verfahren einbringen und Zugang zu Informationen erhalten („friedensstiftende Funktion“).<sup>210</sup>
- Die **Nachteile** einer Parteistellung für NGOs können in einer wesentlichen Verzögerung des Verwaltungsverfahrens liegen. Verfahren dauern durch Kundmachung/öffentliche Auflage länger (als im Vergleich zu einem nachträglichen Beschwerderecht).<sup>211</sup>
- Sowohl für die Behörden als auch für die Rechtsschutzwerber entstehe ein Mehraufwand (zB doppelte Kundmachung).<sup>212</sup>
- Für die Parteien entstehe ein größerer finanzieller Aufwand, da sie die doppelten Kosten (erstinstanzliches+Rechtsschutzverfahren) zu tragen habe.<sup>213</sup>
- Das Instrument der Parteistellung sei in der Handhabung komplizierter für die Öffentlichkeit.<sup>214</sup>
- Zudem könne sich aufgrund der gesteigerten Publizität eines Vorhabens, die mit der Einräumung von Beteiligungsrechten einhergeht, auch dessen Konfliktpotenzial erhöhen.<sup>215</sup>
- Und schlussendlich kann die „Filterung“ der Verfahren, an denen man sich beteiligen will, ein Problem darstellen. Nur ein Bruchteil der österreichweit abgewickelten Verfahren sind tatsächlich von Interesse für NGOs und nicht jedes Genehmigungsverfahren (Gartenzäune, Gartenhäuser ect) ist aus Sicht des Umweltschutzes relevant.<sup>216</sup> NGOs müssten zugespitzt formuliert jeden Tag österreichweit sämtliche Kundmachungen auf

<sup>208</sup> ÖKOBüro, Aarhus: Parteistellung, [http://www.oekobuero.at/images/doku/parteistellung\\_final.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/parteistellung_final.pdf).

<sup>209</sup> ÖKOBüro, Aarhus: Parteistellung, [http://www.oekobuero.at/images/doku/parteistellung\\_final.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/parteistellung_final.pdf).

<sup>210</sup> Umweltdachverband, Arbeitsgruppenergebnisse Aarhus-Workshop Wien Oktober 2016, <http://www.umweltdachverband.at/assets/Umweltdachverband/Themen/Umweltrecht/Aarhus/Workshops-Oktober-2016/Arbeitsgruppe-A-Ergebnisse.pdf>.

<sup>211</sup> Umweltdachverband, Arbeitsgruppenergebnisse.

<sup>212</sup> Umweltdachverband, Arbeitsgruppenergebnisse.

<sup>213</sup> Umweltdachverband, Arbeitsgruppenergebnisse.

<sup>214</sup> Umweltdachverband, Arbeitsgruppenergebnisse.

<sup>215</sup> Neger, Spannungsverhältnisse bei der Beteiligung an Projektgenehmigungsverfahren in FS Brünner (2014) 966.

<sup>216</sup> Umweltdachverband, Arbeitsgruppenergebnisse.

Verfahren absuchen, an denen sie sich beteiligen wollen, um ihre Einwendungen rechtzeitig erheben zu können und im Verwaltungsverfahren nicht zu präkludieren.

### **Nachträgliches Überprüfungsrecht**

- Ein **Nachteil** des Nachprüfungsrechts sei die mögliche Verlängerung der Verfahrensdauer insgesamt.<sup>217</sup>
- Ein reines Überprüfungsrecht sei problematisch, weil sich NGOs nicht ins Verfahren einbringen könnten und daher Beschwerden „provoziert“ werden.
- Der Abschluss eines Vergleichs werde unwahrscheinlicher.
  
- Ein **Vorteil** sei, dass Verfahren, die nicht beeinträchtigt werden, in Summe wesentliche schneller abgewickelt werden können, da die Kundmachung/öffentliche Auflage entfällt. Das sei in der Regel der überwiegende Teil der Verfahren.
- Die Variante des nachträglichen Überprüfungsrechts sei kostengünstiger.
- Pragmatisch gesehen ist die normative Festschreibung eines nachträglichen Überprüfungsrechts die realistischere Variante.

Die oftmals angeführte Problematik der zu kurzen Beschwerdefristen<sup>218</sup> und der damit einhergehenden „Überforderung“ der Öffentlichkeit ließe sich durch eine Verlängerung der Fristen einfach entkräften.

### **f) Analyse und Bewertung**

Sowohl das Instrument der Parteistellung als auch die Gewährung eines nachträglichen Überprüfungsrechts zeichnen sowohl durch Vorteile als auch durch Widrigkeiten aus. In einer Gesamtschau der Pro und Contra-Punkte lässt sich allerdings festhalten, dass der Systematik eines nachträglichen Überprüfungsrechts der Vorzug zu geben ist.

## **D. Initiativantrag betreffend ein Bundesgesetz über ergänzende Rechte von Umweltorganisationen und Einzelpersonen im Umweltrecht (Bundes-Umweltrechtsschutzgesetz-BURG)**

Nach dem Gesetzesentwurf der Wiener Umweltschutzabteilung (siehe XI.C) wurde nunmehr auch auf Bundesebene ein Vorstoß für eine aarhus-konforme Ausgestaltung der Rechtslage unternommen und ein Initiativantrag für ein Bundesgesetz über ergänzende Rechte von UO und Einzelpersonen im Umweltrecht eingebracht.

### **1. Ziel des BURG (§ 1)**

Das Gesetz soll die **Umsetzung des EU-Umweltrechts** sowie dessen **gesetzmäßige Vollziehung befördern**. Im Fokus stehen vor allem die bestimmte umweltrelevante Sekundärrechtsakte wie die Abfallrahmen-RL, die Luftqualitäts-RL, die Wasserrahmen-RL und

<sup>217</sup> Umweltdachverband, Arbeitsgruppenergebnisse.

<sup>218</sup> Weber, Reformvorschläge aus der Wissenschaft, Vortrag Workshop: Naturschutzverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung – Aktuelle Reformbestrebungen und Lösungsansätze vom 20.10.2016 in Wien; Umweltdachverband, Arbeitsgruppenergebnisse; ÖKOBüro, Aarhus: Parteistellung, [http://www.oekobuero.at/images/doku/parteistellung\\_final.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/parteistellung_final.pdf).



die Grundwasser-RL. Zu diesem Zweck sollen insb NGOs und unmittelbar betroffenen Einzelpersonen ergänzende Verfahrensrechte eingeräumt werden.

## 2. Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen (§ 2)

Das Gesetz gilt für alle **Verwaltungsverfahren** (mit Ausnahme von Verwaltungsstrafverfahren), in denen **umweltbezogene Bestimmungen des WRG, AWG und IG-L** vollzogen werden. Irrelevant ist in welcher Form die Vollziehung erfolgt (**Bescheide, AuvBZ, VO**).

Auch im Falle **behördlicher Unterlassungen** werden Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit Rechte durch das BURG eingeräumt.

Als **umweltbezogene Bestimmungen** iSd BURG gelten alle Bestimmungen, Verfahren und Rechtsakte, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf

1. den Zustand von Umweltbestandteilen im Sinne von **§ 2 Z 1 UIG** oder
2. Faktoren im Sinne von **§ 2 Z 2 UIG** beziehen.

### Siehe § 2 Z 1 und 2 UIG:

1. *den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Berggebiete, Feuchtgebiete, Küsten und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich genetisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen;*
2. *Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung oder Abfall einschließlich radioaktiven Abfalls, Emissionen, Ableitungen oder sonstiges Freisetzen von Stoffen oder Organismen in die Umwelt, die sich auf die in Z 1 genannten Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken;*

Der Begriff der **Umweltorganisation** iSd BURG ist deckungsgleich mit jenem der anerkannten UO iSd **§ 19 Abs 7 UVP-G**.

## 3. Elektronische Plattform und Kundmachungen (§§ 4, 5 Abs 1 und 2)

Um die erforderlichen elektronischen Kundmachungen und Veröffentlichungen zu gewährleisten, wird eine von der Bundeskanzlerin/dem Bundeskanzler eingerichtete und betriebene elektronische Plattform geschaffen. Die zuständigen Behörden haben hierzu die notwendigen Kundmachungen und Veröffentlichungen zu übermitteln. Die Plattform bietet einen allgemein zugänglichen Bereich sowie spezifische, passwortgeschützte Bereiche. Erforderlichenfalls ist für jedes Verfahren ein spezifischer Bereich einzurichten.

Auf der elektronischen Plattform sind die Einleitung eines umweltbezogenen Bescheidverfahrens sowie die Anberaumung einer mündlichen Verhandlung zu veröffentlichen (bei erheblichen Umweltauswirkungen hat die Kundmachung min 6 W im Voraus zu erfolgen). Die Kundmachung hat den Verhandlungsgegenstand und die möglichen Umweltauswirkungen des Verfahrens kurz zu beschreiben.

Umweltbezogene Bescheide sind im allgemeinen Teil der E-Plattform kundzumachen, wenn sich eine NGO als Verfahrensbeteiligte gemeldet hat oder wenn der Verfahrensgegenstand von

erhebliche Bedeutung für die Umwelt ist. Der Bescheid gilt binnen 2 Wochen ab Kundmachung als zugestellt.

#### 4. Rechte von NGOs und Einzelpersonen (§ 3)

Das BURG räumt **NGOs** das **subjektive Recht** ein, umweltbezogene Bestimmungen

- in Verwaltungsverfahren
- im Verordnungserlassungsverfahren und
- für Akte der unmittelbaren Befehls- und Zwangsgewalt

nach dem WRG, dem AWG und dem IG-L geltend zu machen sowie

- gegen Unterlassungen der Behörde vorzugehen.

Unmittelbar betroffene **Einzelpersonen** erhalten das subjektive Recht, auf **Einhaltung** der **Immissionsgrenzwerte** zum Schutz der Gesundheit in einem ausgewiesenen oder auszuweisenden Sanierungsgebiet Luft sowie auf Einhaltung der **gesundheitsbezogenen Schwellenwerte** in einem Gebiet eines **geschützten** oder zu schützenden **Grundwasserkörpers**. Sie können diese Rechte im **Verordnungserlassungsverfahren** geltend machen und auch gegen **Unterlassungen der Verwaltungsbehörde** vorgehen.

##### a) Rechte im Bescheidverfahren (§ 5)

Anerkannte NGOs Umweltorganisationen können sich ab der Kundmachung von Verfahren zur Beteiligung entweder

- als Partei oder
- als Beteiligte

gem § 8 AVG anmelden.

Um Parteistellung zu erlangen, müssen sich NGOs binnen 4 Wochen ab Kundmachung melden. Der Beteiligtenstatus kann bis zur Kundmachung des Bescheids angemeldet werden.

Im Anschluss erhält der Vertretungsbefugte der NGO ein Zugangspasswort, um auf die elektronische Plattform zugreifen zu können. Wird der Akt nicht elektronisch geführt, sind die Verfahrensunterlagen auf andere Weise zugänglich zu machen.

Wurde ein umweltrelevanter Bescheid erlassen, können sich anerkannte NGOs auch nach Kundmachung des Bescheids für den Zugang zu den Verfahrensunterlagen auf der E-Plattform anmelden. Sie können gegen solche Bescheide Beschwerde an das Verwaltungsgericht und gegen die Entscheidung des VwG Revision an den VwGH erheben. Sie haben das subjektive Recht, die Verletzung von umweltbezogenen Bestimmungen und von unmittelbar anwendbarem Unionsrecht geltend zu machen.

##### b) Rechte im Verordnungsverfahren (§ 6)

Umweltbezogene Verordnungen sind vor ihrer Erlassung einer zumindest sechswöchigen allgemeinen Begutachtung zu unterziehen (Veröffentlichung auf der E-Plattform). Eingelangte Stellungnahmen sind durch die verordnungserlassende Behörde angemessen zu berücksichtigen (Dokumentationspflicht der Gründe für die (Nicht)berücksichtigung).

Anerkannte Umweltorganisationen haben das subjektive Recht, dass eine umweltbezogene Verordnung nach dem WRG, AWG und IG-L den nationalen und unionsrechtlichen Vorgaben entspricht.

Anerkannten Umweltorganisationen kommt bei Verordnungen nach Abs 2 das Recht der Verordnungsanfechtung gemäß Art139 B-VG zu (Verfassungsbestimmung § 6 Abs 3).

## **c) Rechte bei Unterlassungen**

### **(1) Unterlassung von Bescheiden und Maßnahmen**

Wird gegen eine umweltbezogene Bestimmung iSd BURG oder gegen EU-Umweltrecht verstoßen und **unterlässt die Behörde**

- die **gesetzlich gebotenen Maßnahmen** zur Herstellung des gesetzmäßigen Zustands oder
- werden **behördliche Genehmigungen** entgegen den umweltbezogenen Bestimmungen und dem unmittelbar anwendbaren Unionsrecht **nicht angepasst**,

so kommt anerkannte Umweltorganisationen ein **Antragsrecht** bzgl der vorgesehenen Maßnahmen zu. Sie haben die Maßnahmen bei der Behörde unter Angabe von Gründen zu beantragen.

Die Behörde hat in weiterer Folge entweder unverzüglich die dem Antrag entsprechenden Maßnahmen zu setzen oder binnen 8 Wochen einen Bescheid über das Nichtvorliegen der Voraussetzungen für ein Tätigwerden zu erlassen.

Gegen diese Entscheidung kann die anerkannte Umweltorganisation Beschwerde beim Verwaltungsgericht einlegen und in weiterer Folge Revision beim Verwaltungsgerichtshof erheben.

### **(2) Unterlassung von Verordnungen**

Auch im Fall einer rechtswidrigen Unterlassung des Erlasses oder der Abänderung einer Verordnung nach WRG oder IG-L, haben anerkannte NGOs und betroffene Einzelpersonen das Recht einer begründeten Antragsstellung bei der Behörde. Diese hat entweder dem Antrag zu entsprechen oder binnen 6 Monaten einen Bescheid zu erlassen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen dafür nicht vorliegen.

Gegen diese Entscheidung kann die anerkannte Umweltorganisation oder die betroffene Person Beschwerde beim Verwaltungsgericht einlegen und in weiterer Folge Revision beim Verwaltungsgerichtshof erheben.

Ist das VwG der Ansicht, dass eine Verordnung zu erlassen oder abzuändern ist, so hat es die Behörde dazu zu verpflichten. Diese Verpflichtung ist der Vollstreckung zugänglich.

## **d) Recht auf vorläufige Maßnahmen**

Sind im Falle von Gefahr in Verzug einstweilige Maßnahmen nach dem WRG, IG-L oder AWG bzw unmittelbar anwendbarem Unionsrecht vorgesehen, so können anerkannte NGOs einen

begründeten Antrag auf Erlassung der Maßnahmen stellen. Wird dem Antrag nicht entsprochen, so ist dbzgl binnen 8 Wochen ein Bescheid zu erlassen.

Gegen diesen Bescheid kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht und Revision beim Verwaltungsgerichtshof erhoben werden.

## **XII. Neue Herausforderungen: EU setzt Aarhus-Konvention unzureichend um**

### **A. Feststellungen des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des Aarhus Übereinkommens<sup>219</sup>**

Am 30. Juni 2017 wurde im Compliance-Verfahren gegen die EU als vorläufiges Endergebnis ein Entwurf des Beschlusses VI/8f betreffend die Einhaltung der Verpflichtungen der Europäischen Union nach der Aarhus Konvention veröffentlicht. Dieser soll auf der 6. Tagung der Vertragsstaaten im September 2017 in Montenegro (MoP 6) angenommen werden.

In diesem Beschlussentwurf bestätigt die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) die Feststellungen des ACCC zum Compliance-Verfahren ACCC/C/2008/32<sup>220</sup> gegen die Europäische Union.

#### **1. ACCC/C/2008/32 und der Entwurf des Beschlusses VI/8f betreffend die Einhaltung der Verpflichtungen der EU nach der Aarhus Konvention**

Ausgangspunkt des Verfahrens war eine Beschwerde der Nichtregierungsorganisation Clientearth, die am 1. Dez 2008 beim ACCC eingebracht wurde. Darin bemängelte Clientearth **die Nichteinhaltung der aus der Aarhus Konvention entspringenden<sup>221</sup> Verpflichtungen der EU nach Art 9 Abs 3 und 4.**

Clientearth behauptete, dass das Kriterium der „unmittelbaren Betroffenheit“ von NGOs und Einzelpersonen, dass durch die EuGH-Rsp als Voraussetzung **für eine Anfechtung von Entscheidung der EU-Institutionen** entwickelt wurde, nicht den Anforderungen des Art 9 Abs 2 bis 5 der Aarhus Konvention entsprechen würde. Dies treffe auch auf die Aarhus Verordnung<sup>222</sup> zu, da sie Einzelpersonen oder Rechtsträgern wie bspw Gemeinden kein Recht auf Überprüfung einräumen würde und weil ihr **Anwendungsbereich auf Beschwerden gegen individuelle Verwaltungsakte** beschränkt sei. Zudem würde die bestehende Unsicherheit bzgl der Höhe der Kosten, die der Beschwerdeführer im Falle seines Unterliegens zu zahlen hätte sowie die möglicherweise unerschwinglichen Gesamtkosten Art 9 Abs 3 der Konvention zuwiderlaufen. Um den Vorgaben der Aarhus Konvention Genüge zu tun, müsse sich die Rsp der Gerichtshöfe der Union hinsichtlich der Einräumung eines access to justice betreffend der EU-Institutionen für NGOs und Einzelpersonen ändern.

<sup>219</sup> Draft decision VI/8f concerning compliance by the European Union with its obligations under the convention, ECE/MP.PP/2017/25 v 30.6.2017.

<sup>220</sup> ACCC/C/2008/32 (EU), Part I, ECE/MP.PP/C.1/2011/4Add.1 und ACCC/C/2008/32 (EU), Part II, ECE/MP.PP/C.1/2017/7.

<sup>221</sup> UNECE, Datasheet ACCC/C/2008/32,

<https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

<sup>222</sup> VO 1376/2006.

Das ACCC stellte fest, dass „die betreffende Vertragspartei den Artikel 9 Absätze 3 und 4 des Übereinkommens im Hinblick auf den Zugang der Öffentlichkeit zu den Gerichten nicht einhält, da weder die Aarhus-Verordnung noch die Rechtsprechung des EuGH die Verpflichtungen aus diesen Absätzen umsetzt oder diesen entspricht“.<sup>223</sup>

Die Ausführungen des ACCC werden im **Beschlussentwurf VI/8f** bestätigt. Weder mit der VO 1367/2006 noch mit der EuGH-Rsp würden die Aarhus-Verpflichtungen von der Union umgesetzt oder eingehalten werden.

## 2. Zu den vorgebrachten Bedenken gegen die Aarhus Konformität

Im Einzelnen wurde die Position des ACCC wie folgt begründet:

Das ACCC kritisiert zum einen die EuGH-Rsp, zum anderen die sog. Aarhus-Verordnung.<sup>224</sup>

Die **EuGH-Rsp** zur Auslegung der Vertragsbestimmungen für **den Zugang von Personen zu EU-Gerichten iSd Art 263 Abs 4 AEUV** sei hinsichtlich Nichtigkeitsklagen von Personen zu eng gefasst, da er sich nur auf **Rechtsakte mit Verordnungscharakter beschränke, die die Person unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen**.<sup>225</sup>

Die **Aarhus-Verordnung** könne diese Mängel nicht beseitigen, da sie selbst gegen das Aarhus Übereinkommen verstoße.

Um Aarhus-Konformität herzustellen,

- (1) müsste der Aarhus-Überprüfungsmechanismus neben NGOs auch für die Öffentlichkeit geöffnet werden;
- (2) die Überprüfung dürfe nicht nur bei Rechtsakten möglich sein, von denen eine Person unmittelbar betroffen ist, sondern müsste sich auch auf allgemeine Rechtsakte erstrecken;
- (3) jeder Rechtsakt, der auch nur mit der Umwelt in Zusammenhang steht, müsste anfechtbar sein (nicht nur „Verwaltungsakte im Rahmen des Umweltrechts“);
- (3) und schlussendlich müssten selbst Rechtsakte anfechtbar sein, die nicht rechtsverbindlich sind und keine Außenwirkung haben.

Das ACCC empfahl eine Richtungsänderung der EuGH Rsp, mit der das Aarhus Übereinkommen umfassend Berücksichtigung fände, oder andernfalls eine Änderung der Aarhus-Verordnung bzw die Erlassung neuer Rechtsvorschriften. Das ACCC befürwortet, dass die Tagung der Vertragsparteien Leitlinien beschließen solle, denen der EuGH bei der Auslegung der Aarhus Konvention folgen solle.

---

<sup>223</sup> COM(2017) 366 endg.

<sup>224</sup> Verordnung (EG) Nr 1367/2006 des EP und des Rates vom 6.9.2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl L 2006, 264/13.

<sup>225</sup> COM(2017) 366 endg.

### 3. Vorschlag für einen Ratsbeschluss der Europäischen Kommission<sup>226</sup>

Der Diskurs zwischen ACC, der EU-Kommission sowie letztlich die Entscheidung des EU-Rates trägt maßgeblich zum Verständnis in der Auslegung der Anforderungen von Aarhus bei, weshalb die Diskussion näher darzustellen ist.

Als Reaktion auf die Veröffentlichung des Beschlussentwurfes des Ausschusses legte die Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates vor, in dem sie sich gegen die Billigung der ACC-Feststellungen betreffend der Rechtssache ACCC/C/2008/32 aussprach. In ihrem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Standpunkt, der im Namen der EU zu den Bedenken des ACCC zu vertreten sei, geht die Kommission auf die inhaltlichen Bedenken näher ein:

Das ACCC hätte bei seinen Feststellungen die Besonderheiten der Rechtsordnung der Union nicht in Betracht gezogen, obwohl die Union bei der Unterzeichnung und Genehmigung des Abkommens eine Erklärung abgab, *„in der sie die Gremien des Übereinkommens von Aarhus über den institutionellen und rechtlichen Rahmen der Gemeinschaft sowie die Aufteilung der Aufgaben zwischen ihr und ihren Mitgliedstaaten in den Bereichen, die unter das Übereinkommen fallen, unterrichtete.“* Diese Erklärung sei jedoch *„in keinster Weise berücksichtigt worden“*.<sup>227</sup>

Die Kommission hob hervor, dass die Überprüfung von EU-Maßnahmen nicht nur den EU-Gerichten vorbehalten sei, sondern auch vor den nationalen Gerichten erfolgen könne, die dem EuGH mit der Frage nach der Rechtmäßigkeit der Maßnahme(n) befassen können bzw sogar müssen. Nach Auffassung der Kommission erkennt das ACCC in seinen Feststellungen weder die bedeutende Rolle der nationalen Gerichte als ordentliche Gerichte des Unionsrechts an, noch das Vorabentscheidungsverfahren gem Art 267 AEUV als gültigen Rechtsbehelf.<sup>228</sup>

Art 263 Abs 4 mache die Klagen natürlicher und juristischer Personen gegen umweltrechtliche Maßnahmen der EU vor EU-Gerichten davon abhängig, dass sie *„gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben können“*. Art 263 Abs 4 sei durch den Vertrag von Lissabon eingeführt worden.

Die Kommission beruft sich bezüglich der Auslegung zur Betroffenheit auf die richtungsweise E des EuGH in der Rs *Plaumann* (Rs 25/62), in der der EuGH aussprach, dass, wer nicht Adressat einer Entscheidung sei, nur dann geltend machen könne von ihr betroffen zu sein, *„wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiere wie den Adressaten.“*

---

<sup>226</sup> Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der sechsten Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens von Aarhus in Bezug auf die die Einhaltung des Übereinkommens betreffende Sache ACCC/C2008/32 zu vertreten ist, COM(2017) 366 endg.

<sup>227</sup> COM(2017) 366 endg

<sup>228</sup> COM(2017) 366 endg

Nun wendet sich das ACCC genau gegen diese Anforderungen und postuliert eine Überprüfungsmöglichkeit von Rechtsakten mit allgemeiner Geltung (ohne dass unmittelbare Betroffenheit gegeben sein müsste).

Die Kommission steht dagegen auf dem Standpunkt, dass das Aarhus Übereinkommen gar nicht vorsehe, dass solche Rechtsakte einer verwaltungsbehördlichen Überprüfung unterzogen werden müssen. Zudem sei nicht klar, in welchem Umfang eine solchen Überprüfung Sinn ergeben würde.

Bezüglich der vom ACCC geforderten Auslegungsleitlinien für den EuGH unterstreicht die Kommission die Grundsätze der Gewaltenteilung und des institutionellen Gleichgewichts. Die Kommission legt dar, dass eine Anwendung von Leitlinien für die Rsp des EuGH unzulässig sei, da die Gerichte in ihrer gerichtlichen Funktion unabhängig seien.

Auch die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Aarhus-VO sei problematisch. Der Zugang zu EU-Gerichten würde erheblich erweitert werden. Bspw könnten dann Beschlüsse, die an die MS gerichtet seien (wie die übergangsweise Möglichkeit der Gratiszuteilung von Zertifikaten), verwaltungsbehördlich überprüft werden. Zusammengefasst würden die EU-Gerichte für ganz neue Kategorien von Rechtssachen zuständig, was das bestehende System des Rechtsschutzes erheblich aus dem Gleichgewicht bringen könnte.<sup>229</sup>

Daher sprach sich die Kommission gegen eine Billigung der Feststellungen des Ausschusses aus. Der Rat hat einstimmig beschlossen, den Entwurf der Kommission zu ändern.

#### **4. Beschluss des Rates zur Annahme des Standpunkts der 6. Tagung der Vertragsparteien<sup>230</sup>**

Der Rat der EU hat sich - vorbehaltlich einiger Änderungen - nun in seiner Stellungnahme dem Beschluss des ACCC angeschlossen. Er setzt sich dabei in Widerspruch zur vorbereiteten Stellungnahme der Kommission. Die Änderungen durch den Rat entspringen der Tatsache, dass es dem Rat in Anbetracht der in der Union geltenden Gewaltenteilung nicht möglich ist, Weisungen oder Empfehlungen an den EuGH in Bezug auf dessen justizielle Tätigkeit zu richten. Daher können die durch den Beschlussentwurf VI/8f ausgesprochenen Empfehlungen hinsichtlich des EuGH und dessen Rechtsprechung nicht akzeptiert werden.

Die Kommission wird den Standpunkt der Union auf der 6. Tagung der Vertragsparteien als Zustimmung zum VI/8f-Beschlussentwurf vorlegen.<sup>231</sup>

### **B. Anpassungsbedarf der EU-Rechtsordnung**

Der Diskussion sind wesentliche Aspekte zu entnehmen:

---

<sup>229</sup> COM(2017) 366 endg

<sup>230</sup> Beschluss (EU) 2017/1346 des Rates vom 17.7.2017 über den im Namen der Europäischen Union auf der sechsten Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens von Aarhus in Bezug auf die die Einhaltung des Übereinkommens betreffende Sache ACCC/C/2008/32zu vertretenden Standpunkt, Abl v. 19.7.2017, L 186/15.

<sup>231</sup> Statement by the Commission, 2017/0151 (NLE), 11194/17 ADD 1 REV 1.

1) Richtig ist, dass eine Änderung der Rsp des EuGH nicht ohne Änderung des Primärrechts erfolgen wird können. Die Einschränkung der Nichtigkeitsklage in Art 263 Abs 4 AEUV bzgl des Anfechtungsrechts für Einzelne ist zu eng.

2) Die Aarhus VO enthält keine weitergehende Überprüfungscompetenz für Einzelne, saniert also die durch Art 263 Abs 4 AEUV vorgegebenen engen Schranken nicht.

3) Aus der Diskussion kann abgeleitet werden, dass keine Beschränkung des Zugangs zum Rechtsschutz **für Einzelne in Bezug auf die anfechtbaren Rechtshandlungen stattfinden darf**. Diese müssen Aktivlegitimation für die Überprüfung der gesamten Palette der umweltbezogenen Entscheidungsverfahren nach Art 6 Abs 1 AK und ergänzend dazu der in 9 Abs 3 AK genannten Handlungen und Unterlassungen, die gegen umweltrelevante Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen.

4) Nicht dagegen kann – bei näherer Betrachtung – aus der Argumentation des ACCC abgeleitet werden, dass es unzureichend sei, bei Einzelnen den Zugang zum Rechtsschutz von dem in Art 9 Abs 2 AK genannte Kriterium der Rechtsverletzung abhängig zu machen.

5) **Bei NGOs** darf nicht auf das Kriterium der Rechtsverletzung abgestellt werden; die Betroffenheit in Art 9 Abs 2 AK darf nicht zu eng ausgelegt werden. Die in Art 9 Abs 3 AK genannten Handlungen und Unterlassungen, die gegen umweltrelevante Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen, dürfen umfangmäßig nicht beschränkt sein und müssen inhaltlich voll reversibel sein.

### **XIII. Zusammenfassende Betrachtung und Schlussfolgerungen**

#### **A. Das Anforderungsprofil an die Österreichische Rechtsordnung**

##### **1. Weitermachen wie bisher ist rechtlich – sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene - nicht möglich:**

Weitermachen wie bisher ist rechtlich nicht möglich. Für diese Aussage gilt es die maßgeblichen Parameter nochmals zu rekapitulieren:

a) Das Übereinkommen von Arhus ist integraler Bestandteil der Rechtsordnung der EU und für die MS iSv Art 216 Abs 2 AEUV international und europarechtlich verbindlich.

b) Auch wenn das **ACCC (Aarhus Convention Compliance Committee)** keine unmittelbaren Sanktionen über die EU oder die Mitgliedstaaten verhängen kann, besteht für die Mitgliedsstaaten der EU eine Verbindlichkeit der in der Aarhus Convention enthaltenen Bestimmungen und Garantien. Damit ist Österreich, wie auch die anderen Mitgliedstaaten der EU, verpflichtet, eine der Aarhus-Konvention entsprechende Rechtsordnung zur Verfügung zu stellen.

c) Dieser **Forderung nach Aarhus konformer Rechtsordnung ist vor dem EuGH durchsetzbar**. Das ergibt sich wie folgt:



Bei gemischten Übereinkommen (die die EU und MS gemeinsam abgeschlossen haben) – wie es die Aarhus Konvention darstellt – , besteht nach **außen eine solidarische Haftung der Gemeinschaft und der MS.**<sup>232</sup> Soweit im Innenverhältnis eine Trennung zwischen den mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen Bereichen möglich ist, wie etwa (zumindest im groben) in den Bereichen der IPPC-RL, Abfallwirtschaft, der Luftgüte-RL, der Wasserqualität und Wasserbewirtschaftung und der FFH-RL **unterliegt Österreich der Rsp des EuGH** und muss eine **Verurteilung vor dem EuGH vergegenwärtigen, sofern es nicht zu einer Anpassung der Österreichischen Rechtsordnung kommt.**

d) Auch wenn in manchen Kreisen versucht wird, die Verpflichtungen von Aarhus gerade in Bezug auf den „heiklen“ Zugang zu Gericht (Art 9 Aarhus) „herunterzuspielen“, so sind die Anforderungen an den **effektiven gerichtlichen Schutz bereits aus dem Unionsrecht erwachsende Rechte.** Das spiegelt sich in Art 19 Abs 1 EUV wieder, wonach die erforderlichen Rechtsbehelfe von den MS zu schaffen sind, „damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.“

Auch aus Art 47 GRC ergibt sich eine entsprechende Verpflichtung der MS, wonach „jede Person, deren durch das Gemeinschaftsrecht garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht hat, nach Maßgabe der in dieser Art vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen. Freilich sind Art 19 Abs 1 EUV und Art 47 GRC **nur auf EU-Recht anwendbar.**

e) Im Übrigen ist etwa die Nichteinräumung von subjektiven Rechten im Luftgüterecht – wie mehrheitlich anerkannt<sup>233</sup> und auch seitens der Kommission gerügt – schon wegen des EU-Sekundärrechts europarechtswidrig. Gleiches gilt auch für die einen Individualschutz gewährende Normen des EU-Wasserrechts.<sup>234</sup>

**Das heißt also, dass die Nichtumsetzung der Aarhus-Konvention seitens Österreichs in den europarechtlich vordeterminierten Bereichen europarechtswidrig ist.**

Die Kommission kündigt ernsthaft an, dass „*bei Nichteinhaltung geltender Vorschriften des Besitzstandes der EU die Kommission auch weiterhin Vertragsverletzungsverfahren nutzen [wird], um ihre Einhaltung durchzusetzen.*“<sup>235</sup> Die Europäische Kommission hat Entsprechendes in ihrem an den Außenminister Sebastian Kurz gerichteten Schreiben vom 10.7.2014 dargelegt.

f) Für den **nicht durch EU-Recht geregelten Bereich des Umweltrechts** würde das Ignorieren der Anforderungen von Art 9 Aarhus bedeuten, dass Österreich völkerrechtswidrig handelt. Die Aarhus-Convention ist für Österreich völkerrechtlich verbindlich, nach der Rsp LZ I<sup>236</sup> (Slowakischer Braunbär) aber **nicht unmittelbar anwendbar** Das mag für manche ob der fehlenden direkten Sanktionsmöglichkeit des ACCC „nicht bedrohlich genug sein.“ Allerdings muss vor einer solchen Sichtweise gewarnt werden:

<sup>232</sup> Schmalenbach in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage, Art 216 Rz 7.

<sup>233</sup> Bereits Wagner in Wagner/Kerschner, Immissionsschutzgesetz Luft (2008) Europarechtliche Vorgaben – Trends – Drittschutz 39ff (51ff); dies Glosse RdU 2008/109, 171 zu EuGH 25.8.2008, C-237/07 Dieter Janecek gg Freistaat Bayern]; ebenso Schulev-Steindl in Schulev-Steindl/Schnedl/Mayer, Das Recht auf saubere Luft (2016) 39ff; Giera, Individualrechte im EU-Luftreinhalterecht: europäische und nationale Perspektive, in Schulev-Steindl/Schnedl/Mayer, Das Recht auf saubere Luft 57ff.

<sup>234</sup> Weber, Individualrechte im EU-Wasserrecht: europäische und nationale Perspektive in Schulev-Steindl/Schnedl/Mayer, Das Recht auf saubere Luft 75ff.

<sup>235</sup> Mitteilung der Kommission vom 28.4.2017 über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM (2017) 2616 final.

<sup>236</sup> Rs 240/09.

Wegen der Untrennbarkeit der Inhalte nach außen, könnten auch EU-rechtliche Folgen für Österreich eintreten, nämlich dann, wenn die EU vom Aarhus-Compliance Committee für die Einhaltung des (gesamten) Übereinkommens zur Verantwortung gezogen wird.<sup>237</sup> Die Rsp des EuGH hat die Einheitlichkeit solcher Verträge und die sich darauf ergebene Auslegungsbefugnis betont<sup>238</sup>. Diese Sichtweise wird in der europarechtlichen Lit geteilt.<sup>239</sup>

Die **Trennung zwischen den einzelnen Bereichen** erscheint **nicht besonders effektiv und ressourcensparend**: Würde man nämlich – wie etwa das BURG oder der Entwurf des Wiener Naturschutzgesetzes (siehe Studie) – eine solche Trennung vollziehen und nur im EU-Bereich die AK „ernst nehmen“, so würde dies jedenfalls bedeuten, dass in Hinblick auf die **Rechtmäßigkeit der gewählten Verfahrensart erst recht wiederum Rechtsschutz nach dem Maßstab der AK einzuräumen ist**. Nimmt man die Forderungen nach Schaffung von effektiven Umweltverfahren ernst, so gilt es das Risiko solche „Umwege“ und „Nebenschauplätze“ von vornherein zu minimieren. Dem entspricht uE die „Einheitslösung“ bei Umsetzung der AK am besten. Aus Sicht des nationalen Rechts ist uE die AK durch möglichst effektive Verfahren, die die maßgeblichen Konflikte im Vorfeld abklären und möglichst ausräumen – ohne dass nennenswerte zeitliche Verzögerungen eintreten, umzusetzen.

## 2. Das ist in Hinblick auf Art 9 Abs 2 und Art 9 Abs 3 notwendig und mit der österreichischen Rechtslage vereinbar?

Schlüsselemente für die Beantwortung dieser Fragen sind die **Begriffe der Öffentlichkeit und der betroffenen Öffentlichkeit**, die sich aus Art 2 Abs 4 und Abs 5 AK ergeben. Diese Begriffe wurden in der Studie ausführlich erörtert. Daraus ergibt sich – wie ebenso in der Studie dargelegt – der Zusammenhang mit der Sicherung des Zugangs zu Gerichten bzw einem Überprüfungsverfahren wie folgt:

**Öffentlichkeit** (Art 2 Abs 4): *„eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen und Gruppen“*.

Wenn **Art 9 Abs 2** hinsichtlich des **Rechts auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten** (gemeint sind jene des Art 6 der Aarhus Konvention) von der **betroffenen Öffentlichkeit** spricht, so ist damit die „von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren **betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran**“ definiert. Dieses Interesse wird NGOs, die sich für den Umweltschutz einsetzen und **alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, de lege zugesprochen**. Für den Einzelnen bedeutet Betroffenheit auch die wahrscheinliche Betroffenheit, sodass ihm die Geltendmachung der Rechte nach Art 6 und Art 9/2 AK nicht a limine unter Hinweis auf fehlende Betroffenheit abgeschnitten werden darf.

<sup>237</sup> ACCC/C/2008/32; Draft decision VI/8f concerning compliance by the European Union with its obligations under the convention, ECE/MP.PP/2017/25 v 30.6.2017.

<sup>238</sup> EuGH C-53/96, Hermès/FHT, Slg 1998 I – 3606, Rz 22-29; Müller-Ibold in Lenz/Borchardt<sup>6</sup>, Art 216 Rz 15.

<sup>239</sup> Die umfassende völkerrechtliche Bindung der Union an alle gemischten Abkommen und die daran anknüpfende umfassende internationale Verantwortlichkeit bei Nichterfüllung trifft die Union. In der europarechtlichen Literatur wird auch betont, dass sich die Union eben nicht auf die Kompetenzgrenzen berufen kann oder darauf, dass der Vertragspartner diese erkennen hätte müssen (*Schmalenbach* in Calliess/Ruffert,<sup>4</sup> EUV/AEUV, Art 217 Rz 7.

Für die österreichische Rechtsordnung maßgeblich sind in diesem Zusammenhang folgende Fragen:

**a) Bezüglich Einzelpersonen,**

ob die Betroffenheit nach der Schutznormtheorie und das Konzept der Parteistellung ausreichend ist, um der Beschwerdelegitimation nach Aarhus Rechnung zu tragen.

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung eigens betont, umfasst die Öffentlichkeit jede einzelne Privatperson.<sup>240</sup> **Der Zugang zu einem nationalen Gericht kann daher auf die Durchsetzung jener Vorschriften beschränkt sein, die nicht nur den Behörden Verpflichtungen auferlegen, sondern auch dem Einzelnen Rechte verleihen.**<sup>241</sup> Dem entspricht in Ö das **Konzept des subjektiv-öffentlichen Rechts.**

Dazu haben EuGH<sup>242</sup> und Kommission<sup>243</sup> – nunmehr wiederholt und zweifelsfrei – angeführt, dass dem Einzelnen ein EU-rechtlich garantierter **Gesundheitsschutz** zukomme. Das betrifft nicht nur die RL, die die Qualität der Luft und des Trinkwassers zum Zweck der öffentlichen Gesundheit regeln und die auch den Gesundheitsschutz des Einzelnen betreffen, sodass dieser in der Lage sein muss, sich auf die in diesen RL enthaltenen zwingenden Vorschriften zu berufen. Der Schutz der menschlichen Gesundheit ergibt sich auch, wie die Kommission zutreffend erkennt<sup>244</sup>, ganz allgemein, aus der Charta der Grundrechte (Art 35 GRC) und dem Sekundärrecht: In der AbfallrahmenRL 2008/98, in der WasserrahmenRL 2000/60 und der RL über nationale Emissionsobergrenzen wird ausdrücklich auf den Schutz der menschlichen Gesundheit verwiesen.

**Ebenso hebt die Kommission – im Einklang mit der Rsp des EuGH<sup>245</sup> - den Eigentumsschutz** hervor: Im Falle der möglichen Verletzung von Eigentumsrechten (mit entsprechenden finanziellen Schäden) infolge einer gegen das Umweltrecht verstoßenden Entscheidung, Handlung oder Unterlassung einer Behörde können sich Privatpersonen vor Gericht möglicherweise auf das EU-Umweltrecht berufen.

Das Recht zur Anfechtung einer Entscheidung nach Art 9 Abs 2 lit b kann sich auch auf ein **speziell zugeteiltes Recht auf Umweltnutzung** ergeben. Dies kann vor allem für EU-Gewässer- und Naturschutzvorschriften Relevanz entfalten. Im Rahmen der RL 2000/60/EG sind va Fangrechte von Relevanz, im Rahmen der Vogelschutz- RL 2009/147 und der FFH-RL 92/43 sei auf ein breites Spektrum von möglichen Nutzungen der Natur- und Freizeitaktivitäten (wie Jagd), Forschungs- und Bildungszwecke verwiesen. Im Zusammenhang mit diesen Nutzungszwecken könnten auch Rechtsfragen auftreten.

Nun könnte es durchaus fraglich sein, in welchem Umfang Art 9 Abs 2 lit b Aarhus den Rechtsschutz qua Rechtsverletzung fordert:

Auch darauf bezieht sich die Mitteilung der Kommission (Rz 72) mE zu Recht:

---

<sup>240</sup> KOM (2017) 2616 final Rz 44.

<sup>241</sup> KOM (2017) 2616 final Rz 44.

<sup>242</sup> Rs C 361-/88 Kommission/Deutschland; Rs C-237/07 Janecek; Rs C-165 bis C 167/09, Stichting Natuur en Milieu.

<sup>243</sup> KOM (2017) 2616 final Rz 48ff.

<sup>244</sup> KOM (2017) 2616 final Rz 52.

<sup>245</sup> KOM (2017) 2616 final Rz 54.

„Das Übereinkommen und das geltende Recht gestatten es den Vertragsparteien und den MS, bestimmte Zugangsbedingungen festzulegen, um allgemeine Klagebefugnis in Umweltangelegenheiten für jedermann (action popularis) zu vermeiden...“

Es sei nämlich sowohl im Aarhus-Übereinkommen als auch im abgeleiteten Sekundärrecht der EU zwischen verschiedenen Arten von Klagebefugnissen zu differenzieren – zwischen Einzelpersonen, Vereinigungen, Organisationen und Gruppen einerseits und Umwelt-NGOs andererseits.

**Es wird auch klar, dass in Rechtssystemen, die der Schutznorm unterliegen, für Einzelpersonen keine zusätzliche Klageberechtigung aus dem Kriterium des „ausreichenden Interesses“ geschaffen werden muss.**

Hinsichtlich der Frage, welche **Nachweisanforderungen**, derjenige, der sich auf eine Rechtsverletzung beruft, zu erbringen hat, ist vom Postulat des breiten Zugangs zu Gerichten auszugehen. Zu Recht betont die Kommission, dass „für Einzelpersonen die Voraussetzung, dass der Nachweis der „Rechtsverletzung“ ....erbracht sein muss, um gegen eine bestimmte Tätigkeit vor Gericht klagen zu können, mit Blick auf die Verpflichtung ausgelegt und angewendet werden, in Umweltangelegenheiten einen breiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.“<sup>246</sup>

Das nationale Recht muss also die Garantien des Art 6 und Art 9 Abs 2 AK in umweltbezogenen Entscheidungsverfahren Personen, die in Gesundheit und Eigentum wahrscheinlich betroffen sind sowie jenen Personen einräumen, denen speziell zugeteilte Rechte auf Umweltnutzung zustehen (zB Jagdrecht, Fischereirecht, etc). Speziell dem Gesundheitsschutz im Umweltrecht muss im **Lichte des Vorsorgeprinzips** (Art 191 AEUV) ein weites Verständnis zugrunde gelegt werden. Da Art 8 MRK einen **gesundheitsbezogenen Belästigungsschutz** enthält, den die stRsp des EGMR iSe mitgliedersstaatlichen Gewährleistungspflicht für zwingend erforderlich ansieht<sup>247</sup>, wird man die Betroffenheit jedenfalls auch im Lichte dieser Verfassungsbestimmung, die sich in Art 7 GRC wiederfindet, zu verstehen haben.

Das gilt auch für den Eigentumsschutz, der nach der Rsp der EMRK (Art 1 1.ZP EMRK) auf einem weiteren Begriffsverständnis beruht (jedes vermögenswerte Privatrecht und vermögenswerte öffentlich-rechtliche Ansprüche)<sup>248</sup> Das entspricht auch dem Verständnis des Eigentumsrechts, wie es in Art 17 GRC verbürgt ist.

## b) Bezüglich NGOs

In Hinblick auf NGOs erhebt sich die Frage, ob **zusätzlich zum Konzept der Schutznormtheorie in Umweltverfahren nach Art 6 der Aarhus-Konvention für NGOs eine Überprüfungsmöglichkeit geschaffen werden muss.**

Immerhin könnte unter dem Regime der Schutznormtheorie der Wortlaut des Art 9 Abs 2 ins Treffen geführt werden, der diese beiden Varianten explizit alternativ ins Treffen führt.

Die Mitteilung der Kommission vom 28.4.2017 verbietet klar eine „Entweder-Oder“-Auslegung“, sondern **geht von einem eigenen Aktionsfeld von NGOs** aus:

<sup>246</sup> KOM (2017) 2616 final vor Rz 73.

<sup>247</sup> Mayer/Kuckso-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht, 11. Auflage, Rz 1420ff.

<sup>248</sup> Mayer/Kuckso-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht, 11. Auflage, Rz 1478.

„Umwelt-NRO spielen bei der Sicherung der Einhaltung der umweltrechtlichen Verpflichtungen der EU eine wichtige Rolle und können ein sehr weitgefasstes Umweltschutzrecht geltend machen, das die nationalen Gerichte schützen müssen.“<sup>249</sup>

**Fazit:** Den nach innerstaatlichen Recht anerkannten NGOs steht eine „de lege“ Klagebefugnis in umweltbezogenen Entscheidungsverfahren im Geltungsbereich von Art 9 Abs 2 AK zu. Die Kriterien, die Umwelt-NGOs erfüllen müssen, um „de lege“ klagebefugt zu sein, dürfen nicht allzu schwer zu erfüllen sein und sollten die Interessen kleiner und lokaler NGOs berücksichtigen.

In Hinblick auf Art 9 Abs 3 AK besteht eine solche „de lege“ Klagebefugnis nicht.

### **c) Gleichbehandlung ausländischer NGOs**

Art 3 Abs 9 beinhaltet ein Diskriminierungsverbot, wonach ua juristische Personen nicht aufgrund ihres Sitzes benachteiligt werden dürfen. Ausländische NGOs dürfen, was die „de lege“ Klagebefugnis betrifft, nicht ungünstiger behandelt werden als inländische. Die Bedingungen zu Erlangung der de lege Klagebefugnis für ausländische NGOs dürfen nicht verhindern, dass ausländische NGOs den „de lege Status“ erlangen.

### **d) Vorherige Teilnahme am Verwaltungsverfahren keine Voraussetzung für den Rechtsschutz**

Das ist zentrales Credo der AK und wurde vom EuGH in der Rs *Djurgarden* im Kontext mit der UVP-RL 2011/92/EU so übernommen:.... „*sich die Beteiligung am umweltbezogenen Entscheidungsverfahren von einer gerichtlichen Anfechtung unterscheidet und auch eine andere Zielsetzung als diese hat, da sich eine solche Anfechtung gegebenenfalls gegen die am Ende dieses Verfahrens ergehende Entscheidung richten kann*“<sup>250</sup>. Daher „*muss es den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit [...] möglich sein, die von einer der nationalen Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaats zugehörigen Stelle erlassene Entscheidung über den Antrag auf Genehmigung eines Projekts anzufechten, gleichviel, welche Rolle sie in diesem Verfahren für den Genehmigungsantrag vor dieser Stelle durch ihre Beteiligung an und ihre Äußerung in diesem Verfahren spielen konnte*“.

## **3. Welche verfahrensrechtlichen Konsequenzen ergeben sich aus Art 9 Abs 2 in umweltbezogenen Entscheidungsverfahren im Rahmen der landesrechtlichen Kompetenzen?**

Wie auch die Kommission zutreffend darlegt<sup>251</sup>, decken die sekundärrechtlichen Umweltvorschriften der EU nicht alle unter Art 6 und Art 9 Abs 2 fallenden Beschlussfassungsprozesse ab. Immer dann, wenn der Anwendungsbereich des Art 6 des Aarhus Übereinkommens eröffnet ist, müssen die MS ein System der Öffentlichkeitsbeteiligung und ein System der gerichtlichen Überprüfung einführen. Dies gilt selbstverständlich auch für den Landesbereich.

---

<sup>249</sup> KOM (2017) 2616 final Rz 37.

<sup>250</sup> Rs C-263/08, Rz 38.

<sup>251</sup> KOM (2017) 2616 final Rz 68

## a) Für Einzelne

Wie sich aus der Mitteilung der Kommission KOM (2017) 2616 ergibt (Rz 52 bis Rz 56), muss das nationale Recht die Garantien des Art 6 und Art 9 Abs 2 AK in umweltbezogenen Entscheidungsverfahren jeder Person, die in ihrer Gesundheit und ihrem Eigentum wahrscheinlich betroffen ist sowie jenen Personen einräumen, denen speziell zugeteilte Rechte auf Umweltnutzung zustehen (zB Jagdrecht, Fischereirecht, etc). Auch aus dem grundrechtlichen gewährleisteten Schutz vor umweltrelevanten Belästigungen (iSd Art 8 MRK und 7 GRC) ist eine Betroffenheit für den Einzelnen abzuleiten.

Darüber hinaus wird man aufgrund der aktuellsten Entwicklungen auf EU-Ebene (siehe unten), die allerdings in ihren Konturen noch sehr unscharf ist, von einem noch weiteren Verständnis auszugehen haben.

## b) Für NGOs

Für die landesgesetzliche Umsetzung sind die maßgeblichen Fragen, ob die Naturschutzgesetze – sei es innerhalb des EU-rechtlich determinierten Bereichs der FFH-RL, sei es aber auch im EU-nicht vordeterminierten Bereich –

- a) um eine Parteistellung für NGOs ergänzt werden muss, um Artt 6, 9 Abs 2 zu erfüllen?
- b) die Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art 6 AK ausreichend sind, wenn sie
- c) in Kombination mit einem Beschwerderecht nach Art 9 Abs 2 AK stehen.

Die Frage lässt sich vor dem Hintergrund der neueren EuGH-Judikatur relativ eindeutig beantworten:

Ganz eindeutig fordert der EuGH – vgl Urteil des EuGH v 8.11.2016, Rs C-243/15 (**LZ II**) (Vorabentscheidungsverfahren) –, dass anerkannte NGOs bei einer Naturverträglichkeitsprüfung (NVP) gem Art 6 Abs 3 FFH-RL im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art 6 sämtliche Rechte wahrnehmen können. Auch muss ihnen in der Folge der Zugang zur gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit der Entscheidung nach Art 9 Abs 2 AK zustehen: In casu ergab sich das Beschwerderecht nicht erst aufgrund Art 9 Abs 3 AK, sondern aufgrund des Umstands, dass im Ausgangsfall ein umweltbezogenes Entscheidungsverfahren gem Art 6 Abs 1 lit b Gegenstand des Verfahrens war.

Die Schlussfolgerung, dass NGOs Parteistellung im Verfahren haben müssten, lässt sich daraus in keiner Weise ableiten. **Damit ist klar, dass eine Beteiligtenstellung mit den Rechten aus Art 6 AK mit anschließendem Überprüfungsrecht iSd Zugangs zum Verwaltungsgericht genügt (so auch der Entwurf des Wiener Naturschutzgesetzes in Anlehnung an die Konstellation des § 3 Abs 7a UVP-G).** Umgekehrt kann dieser Rechtsschutzstandard (Artt 47 Art 52 GRC) im Lichte der Rsp des EuGH – jedenfalls im Bereich der FFH-RL und der Vogelschutz-RL – nicht mehr anders gesehen werden.

**Es besteht Umsetzungsbedarf, allenfalls wird früher oder später der EuGH auf den Plan treten und iSv LZ II entscheiden.** <sup>252</sup>

Für den nicht EU-determinierten Bereich gilt in umweltbezogenen Entscheidungsverfahren verfahrensrechtlich und materiell Gleiches, wobei allerdings für die Aufgreifung der Völkerrechtswidrigkeit / Europarechtswidrigkeit vor dem EuGH ein geringeres Risiko besteht.

---

<sup>252</sup> Menguser, Aarhus-Konvention hält Einzug in Naturschutzverfahren, ZVG 2017, 297.

Im Ergebnis „lohnt“ sich daher uE eine komplizierte Trennung zwischen den Bereichen des Naturschutzrechts, die aus dem EU-Recht stammen und jene, die in der mitgliedstaatlichen Kompetenz sind, wohl nicht, **da damit erst recht wieder eine Rechtsschutzmöglichkeit in Bezug auf Fehleinordnungen zum einen oder anderen Bereich gegeben sein müssen, um Aarhus-konform zu sein.**

Das Überprüfungsrecht für NGOs, mit einem weiten Zugang für diese – wie der EuGH in Rs C-240/09 (**LZ I**) – betont, ist es besonders im Naturschutz wichtig, denn es lässt sich dort nur schwer argumentieren, dass Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen öffentlicher Behörden bestimmte Rechte Einzelner wie das Recht auf Gesundheitsschutz berühren können.

Die dargelegten Ausführungen gelten mutatis mutandis auch für Landes-IPPC-Anlagen im Kompetenzbereich der Länder.

#### **4. Welche zusätzlichen Anforderungen ergeben sich aus Art 9 Abs 3 ?**

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung [KOM(2017) 2616 endg] betont, regelt Art 9 Abs 3 AK in Ergänzung zu Art 9 Abs 2 andere Themen als die durch Art 6 Abs 1 AK umrissenen Bereiche, nämlich zB allgemeine Rechtsakte, Pläne und Programme, Ausnahmegewilligungen.

Die Kommission legt dar, dass die *„allgemeine Rechtsgrundlage für die Klagebefugnis zur Anfechtung von Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen der Mitgliedstaaten in den unter das EU-Umweltrecht fallenden Bereichen im nationalen Recht verankert [ist]“*. Diese müsse jedoch *„im Einklang mit den Vorschriften von Art 9 Abs 3 des Aarhus-Übereinkommens und von Art 19 Abs 1 EUV sowie Art 47 der Charta der Grundrechte ausgelegt werden“*.

Art 9 Abs 3 AK räumt ergänzend ein Recht auf Zugang zu einem gerichtlichen oder behördlichen Überprüfungsverfahren hinsichtlich der Öffentlichkeit ein, ohne eine **betroffene Öffentlichkeit zu verlangen. Andererseits gibt Art 9 Abs 3 den MS die Wahl zwischen verwaltungsbehördlichem und gerichtlichem Verfahren.**

Der EuGH hat in LZ I (Rs C 240/09, Rz 45) präzisiert, dass Art 9 Abs 3 AK keine klare und präzise Verpflichtung enthält, die die rechtliche Situation Einzelner regelt. Dennoch hat der EuGH geurteilt, dass Art 9 Abs 3 nicht so ausgelegt werden darf, *„dass die Ausübung der durch das Unionsrecht gewährleisteten Rechte praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert würde.“* **„Die MS können Kriterien festlegen, die Einzelpersonen und NGOs erfüllen müssen, um Klagebefugnis zu erhalten, wobei diese Kriterien es jedoch nicht verhindern oder übermäßig erschweren dürfen, aus dem EU-Recht erwachsende materielle Rechte und Verfahrensrechte auszuüben“** [Mitteilung KOM(2017) 2616 endg vor Rz 105].

**Hinsichtlich der Einzelpersonen** kann es sohin bei den in Art 9 Abs 2 AK dargelegten Kriterien auch im erweiterten Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK bleiben. Der Sichtweise der actio popularis erteilt auch die Kommission eine Absage (Rz 106). Der Vorbehalt der *„im innerstaatlichen Recht festgelegten Kriterien“* steht einer Anknüpfung an das Moment der Rechtsverletzung nicht entgegen, da es sich um angemessene Kriterien handelt. **Die MS dürfen aber keine Kriterien festlegen, die die Ausübung von aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechten verhindern oder erschweren.**

**Auch seitens der NGOs** sind die Erwartungen an Art 9 Abs 3 AK groß / zT zu groß: *„Die MS sind nicht verpflichtet, einem jeden Mitglied der Öffentlichkeit (actio popularis) oder einer jeden NGO Klagebefugnis zu gewähren“.*

Hinsichtlich von NGOs gilt es den *Vorbehalt der „im innerstaatlichen Recht festgelegten Kriterien“* dahingehend zu verstehen, dass allfällige Zugangserfordernisse nicht so streng sein dürfen, dass sie es für praktisch alle oder fast alle Umweltorganisationen unmöglich machen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, die gegen nationales Umweltrecht verstoßen.

Generell gilt, dass angemessene Kriterien, die die MS im Kontext von Art 9 Abs 2 AK festgelegt haben, auch als angemessene Kriterien im Kontext zu Art 9 Abs 3 AK gelten. Die de lege Klagebefugnis für Umwelt-NGOs besteht – wie bereits dargelegt – nach Art 9 Abs 3 nicht. Ganz einschlägig äußert sich die Kommission in der Mitteilung KOM(2017) 2616 endg auf Rz 107: *„Dies wirft die Frage auf, ob die MS berechtigt sind, den Grundsatz der Rechtsverletzung anzuwenden, ohne der Tatsache Rechnung zu tragen, dass eine NGO eine Rechtsverletzung nicht in gleicher Weise nachweisen kann wie eine Einzelperson. Entsprechend und unter Berücksichtigung der Rolle von Umwelt-NRO beim Schutz allgemeiner Umweltinteressen wie Luftqualität und biologische Vielfalt müssen MS, die den GS der Rechtsverletzung anwenden, dies auf eine Weise tun, die gewährleistet, dass Umwelt-NRO Klagebefugnis zur Anfechtung von Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen, die diese Rolle beeinträchtigen, erhalten.“*

Das bedeutet daher für Österreich – sowohl für den Bereich des Bundes als auch der Länder – , dass auch außerhalb umweltbezogener Entscheidungsverfahren im Bereich des Art 9 Abs 3 AK, insb im Bereich der behördlichen Unterlassungen, **NGOs Zugang zum Rechtsschutz zu gewähren ist.**

##### **5. Welche Auswirkungen haben die jüngsten Beschlüsse des ACCC und der in Gefolgschaft derselben ergangene Ratsbeschluss der EU zu Aarhus**

Aus der oben dargestellten Diskussion (XII) sind ganz wesentliche Aspekte zur Sichtweise des ACCC abzuleiten, nämlich insb dass keine Beschränkung des Zugangs zum Rechtsschutz **für Einzelne** in Bezug auf die anfechtbaren Rechtshandlungen stattfinden darf. Diese müssen Aktivlegitimation für die Überprüfung der gesamten Palette der umweltbezogenen Entscheidungsverfahren nach Art 6 Abs 1 AK und ergänzend dazu der in 9 Abs 3 AK genannten Handlungen und Unterlassungen, die gegen umweltrelevante Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen.

Nicht dagegen kann – bei näherer Betrachtung – aus der Argumentation des ACCC abgeleitet werden, dass es unzureichend sei, bei Einzelnen den Zugang zum Rechtsschutz von dem in Art 9 Abs 2 AK genannte Kriterium der Rechtsverletzung abhängig zu machen.

**Bei NGOs** darf nicht auf das Kriterium der Rechtsverletzung abgestellt werden; die Betroffenheit in Art 9 Abs 2 AK darf nicht zu eng ausgelegt werden. Die in Art 9/3 AK genannten Handlungen und Unterlassungen, die gegen umweltrelevante Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen, dürfen umfangmäßig nicht beschränkt sein und müssen inhaltlich voll reversibel sein.



## B. Entwurf Wagner/Bergthaler

Die genannten Erkenntnisse der Grundlagenstudie (*Wagner/Fasching*), insb der in der Zusammenfassung (XIII) dargelegten Aspekte beruht der nachstehende Umsetzungsentwurf *Wagner/Bergthaler*.

## XIV. Entwurf: OÖ Aarhus – Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz (OÖ AÖBG)

### Die Rolle der Umweltschutzverbände bei Implementierung von Aarhus

#### **Bedeutung:**

Die Diskussion der letzten Jahre im Anlagengenehmigungsverfahren mit Umweltbezug ist maßgeblich geprägt durch das Drängen der NGOs, Parteistellung und Rechtsmittellegitimation in Umweltschutzverfahren zu bekommen. Soweit das Rechtsmittelverfahren betroffen ist, erhalten die NGOs dabei durch diverse EuGH-E Rückenwind für einen Ausbau ihrer Rechte. Anpassungsbedarf besteht daher auch für landesrechtliche Genehmigungsverfahren. Für das erstinstanzliche Verfahren bietet sich eine effizienzsteigernde Kombinationslösung an, bei der auf die schon eingerichteten Umweltschutzverbände zurückgegriffen werden kann. Das Modell könnte österreichweit eine Vorreiterrolle haben. Für das Rechtsmittelverfahren ergibt sich aus der Rsp des EuGH, dass „access to justice“ für NGOs gewährt werden muss. Die vorliegende Untersuchung zeigt auf Basis der bislang erfolgten Umsetzungsdiskussion in der umweltwissenschaftlichen Literatur und der einschlägigen Rsp des EuGH auf, inwiefern im Rahmen der Umsetzungspflichten aus der Aarhus Konvention insb jener der Art 9 Abs 2 und Abs 3 Aarhus Konvention, die Einbindung der Umweltschutzverbände der Länder als Option zur Gestaltung fairer, effektiver und rechtssicherer Umweltverfahren genutzt werden kann.

#### **Charakterisierung:**

- Ø Parteistellung mit besonderer Informationsverantwortung gegenüber der Öffentlichkeit für Umweltschutzverbände im behördlichen Ermittlungsverfahren.
- Ø Keine Parteistellung für NGOs im erstinstanzlichen Verfahren, aber nachträgliches Überprüfungsrecht der Behördenentscheidung durch NGOs möglich (Vorbild: § 3 Abs 7 und § 3 Abs 7a UVP-G)

Mehrwert: Umweltschutzverband als Clearingstelle für die Interessen von NGOs und BI im erstinstanzlichen Verfahren. Erwartet werden verfahrensbeschleunigende Effekte durch Beilegung der im Verfahren gegebenen Interessensgegensätze.

Mit dieser Regelung soll keine „Mediatisierung“ der Rechte von NGOs und BIs erfolgen. Diese bleiben rechtsmittellegitimiert und sind durch Erklärungen des Umweltschutzverbands im Behördenverfahren weder präkludiert noch auf sonstige Weise gebunden. Die Parteistellung des Umweltschutzverbands mit Informationsverantwortung bietet aber die Möglichkeit, vorausschauend Interessenskonflikte zu identifizieren und Lösungsmöglichkeiten auszuloten, die allenfalls eine spätere Auseinandersetzung ersparen. Er entlastet damit das Verfahren, weil außerhalb der behördlichen Verfahrensschritte ein Forum eröffnet wird, in dem Einigungen ermöglicht werden.

- Ø Der Einigungsversuch durch die Umweltschutzkommission binnen offener Rechtsmittelfrist eröffnet zusätzliche Lösungsvarianten von Konflikten, die vor Behördenentscheidung nicht möglich waren.
- Ø Durch diesen Entwurf sollen auch die Rechte der Einzelnen – in Anpassung an die Aarhus-Konvention – erweitert werden: Der Einzelne ist Teil der Öffentlichkeit und als Teil der betroffenen Öffentlichkeit – im Einklang mit der Mitteilung der Kommission vom 28.4.2017 über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Rz 48ff, 53f) – in Art 9 Abs 2 manifestiert. Sofern ihnen nicht ohnedies bereits Parteistellung nach den Materiengesetzen eingeräumt ist, können sie sämtliche Rechte nach dem nachstehenden Gesetzesentwurf unter Berufung auf eine drohende Gesundheits- oder Eigentumsgefährdung geltend machen und ausüben. Das gilt auch für umweltspezifische Rechte, wie etwa bestimmte Nutzungsrechte oder aber der grundrechtlich gebotene Schutz vor schweren Umweltbelastungen.
- Ø Ein darüberhinausgehendes Beteiligung iS einer actio popularis entspricht nicht der österreichischen Rechtstradition und wird von der Aarhus Konvention weder in Art 9 Abs 2 noch in Art 9 Abs 3 gefordert (Rz 72, Rz 106)

**Kosten- und Wirkungsanalyse:**

Der vorgeschlagene Entwurf bietet das Potential, den Vollzug zu entlasten, indem Einigungsversuche außerhalb des Rechtsmittelverfahrens ermöglicht werden. Behörden und Gerichte werden entlastet, da der UA Anlaufstelle für im Verfahren divergierende Umweltinteressen ist. Es kommt zur Entlastung der Behörde in Hinblick auf Parteienverkehr, Beschwerden, Anregungen, etc.

## Entwurf: OÖ Aarhus – Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz (OÖ AÖBG)

### 1. Abschnitt

#### Allgemeine Bestimmungen

##### § 1 Zweck

Dieses Gesetz regelt die Beteiligung der Öffentlichkeit in umweltbezogenen Entscheidungsverfahren und stellt den Zugang zum Rechtsmittelverfahren – abgesehen von den Rechten der Parteien nach den landesgesetzlichen Materiengesetzen – für Umweltschutz, Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen sowie betroffene Einzelne auf landesgesetzlicher Ebene sicher.

##### Erläuterung:

Dieses Gesetz soll keine umfassende Regelung aller in der Aarhus-Konvention (AK) enthaltenen Aspekte bieten, sondern sich vorerst nur auf Inhalte auf landesgesetzlicher Ebene beschränken, die die Beteiligung der Umweltschutz, NGOs und Bürgerinitiativen betreffen. Das Gesetz steht einer bundeseinheitlichen Regelung anderer Inhalte der Aarhus Konvention nicht entgegen. Regelungen im AVG und in Spezialgesetzen, wie etwa die Information durch die Behörde, die Kundmachung, die Zustellung etc, bleiben unberührt.

## § 2 Begriffsbestimmung

(1) Unter umweltbezogenen Entscheidungsverfahren sind jene landesrechtlichen Genehmigungsverfahren zu verstehen, die in Anh I der Aarhus Konvention zur Landeskompetenz zählen, sowie solche, die nicht in Anh I angeführt sind, die aber eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können und für die aus diesem Grunde in Landesgesetzen eine Bewilligungspflicht vorgesehen ist.

### Erläuterung:

Der Anwendungsbereich entspricht jenem der Aarhus-Konvention (Art 6 Abs 1 AK), mit der Beschränkung, die sich aus der Landeskompetenz ergibt. Es könnten hier allenfalls noch die landesrechtlichen Genehmigungsverfahren gelistet werden bzw qua Verordnungsermächtigung einer näheren Bestimmung vorbehalten werden.

(2) Unter Öffentlichkeit ist eine oder mehrere natürliche oder juristische Person zu verstehen, ferner - soweit dies im Folgenden vorgesehen ist - auch Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.

### Erläuterung:

Die Definition entspricht Art 2 Z 4 AK.

(3) Unter Umweltschutzorganisationen sind NGOs, die sich für den Umweltschutz einsetzen, deren Tätigkeit sich auf das Bundesland OÖ erstreckt und die alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, zu verstehen. Bei der Beteiligung ausländischer NGOs ist auf die Gleichwertigkeit der für sie in ihrem Sitzstaat geltenden Anforderungen zu achten.

### Erläuterung:

§ 19 Abs 6 und 7 UVP-G enthält die maßgeblichen gesetzlichen Vorgaben für Umweltschutzorganisationen.

Art 3 Abs 9 AK verbietet die Diskriminierung ausländischer NGOs.

Die Kommission legt in ihrer Mitteilung KOM (2107) 2616 final dar, dass die Voraussetzungen, die Umwelt-NGOs erfüllen müssen, um „de lege“ Klagebefugnis zu erhalten, für ausländische NGOs nicht ungünstiger sein dürfen als für inländische (Rz 82 und 83).

(4) Eine Stellungnahme, die von 50 im Gemeindegebiet oder in der unmittelbar angrenzenden Gemeinde wahlberechtigten Personen unterschrieben wurde, bildet eine Bürgerinitiative (BI) in landesrechtlichen Genehmigungsverfahren.

### Erläuterung:

Die Regelung für BI dienen dem Gedanken der Beteiligung der Betroffenen iSd § 2 Z 5 AK. Darüber hinaus zählt zur betroffenen Öffentlichkeit jede betroffene Person. Welchem Teil der betroffenen Öffentlichkeit Parteistellung zukommt, ergibt sich aus den jeweiligen Materiengesetzen.

Das UVP-G enthält für BI die Schwelle von 200 Unterschriften (§ 19 Abs 4). Das erscheint angesichts der Bedeutung der dort geregelten Projekte sachgerecht. Vor dem Hintergrund, dass vom gegenständlichen Gesetz auch Genehmigungsverfahren jenseits der UVP-pflichtigkeit des Projekts erfasst sein sollen, erscheint insb für kleinere Gemeinden die Schwelle von 50

Unterschriften einen fairen Verfahrenszugang zu ermöglichen. Das Überprüfungsrecht muss Teilen der betroffenen Öffentlichkeit jedenfalls eingeräumt werden.

(5) Betroffene Einzelpersonen sind natürliche Personen, die aufgrund ihres nicht nur vorübergehenden Aufenthaltsbereichs des verfahrensgegenständlichen Vorhabens bzw der verfahrensgegenständlichen Unterlassung der Gefahr eines Gesundheitsschadens, der Gefahr der Verletzung ihres Eigentumsrechts, eines spezifischen Umweltnutzungsrechts oder einer erheblichen Belästigung ausgesetzt sind, sofern ihnen aufgrund dieses Umstands nicht bereits in den Materiengesetzen bereits Parteistellung zusteht. Für die Wahrnehmung der § 4 und § 5 genannten Rechte reicht vorerst die plausible Behauptung der Betroffenheit aus.

Ergreifen solche Personen ein Rechtsmittel iSd § 6, so ist diesem nur dann stattzugeben, wenn die Betroffenheit nach Satz 1 nachgewiesen wurde.

#### Erläuterung:

Die Kommission hat in ihrer Mitteilung über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten KOM (2017) 2616 final klargestellt, dass in Mitgliedstaaten, deren Rechtstraditionen eine Rechtsverletzung fordern (wie dies in Österreich über das Konzept der „Schutznormtheorie“ der Fall ist), sich die Parteistellung nach Maßgabe der nationalen Verfahrensrechte richtet und dies grundsätzlich als mit Art 9 Abs 2 lit b Aarhus-Konvention vereinbar anzusehen ist (wohl mit Ausnahme der Präklusionsfolge). Dennoch legt die Mitteilung klar dar, dass quasi als „Mindestmaß“ beim Recht auf Gesundheit (48ff) und auf Eigentum (53) – beides Grundrechte der EMRK und der GRC – eine Rechtsschutzgewährleistung iSd Art 9 Abs 2 lit b Aarhus auferlegt ist (vgl Rz 48, 53). Auch verliehene Rechte auf Umweltnutzung verleihen nach Ansicht der Kommission eine Aktivlegitimation und begründen damit Betroffenheit (Rz 55).

Schließlich ergibt sich aus der grundrechtlichen Verbürgung des Art 8 MRK ein Recht des Einzelnen auf Schutz vor schweren Umweltbeeinträchtigungen.

Den nationalen Verfahrensrechten steht diesfalls wegen Art 13 EMRK und Art 47 GRC kein Ermessen zu. Das betrifft nicht nur die europarechtlich determinierten Verfahren (wie etwa jene der FFH-RL), sondern alle Verfahren im Anwendungsbereich des Art 6 Aarhus-Konvention.

Die im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehene Bestimmung soll allenfalls bestehende Regelungslücken in den Materiengesetzen füllen und den betroffenen Einzelnen – als Teil der betroffenen Öffentlichkeit – Zugang zum gerichtlichen Überprüfungsverfahren verschaffen.

Art 9 Abs 3 verschafft dagegen dem Einzelnen kein „Jedermannsrecht auf Einschreiten in Umweltbelangen“ (aaO Rz 106) – auch das stellt der Entwurf klar.

Ob letztlich tatsächlich eine Betroffenheit gegeben ist, wird erst im Rechtsschutzverfahren einer endgültigen Klärung unterzogen. Bis dahin ist eine wahrscheinliche Betroffenheit iSd Art 2 Abs 5 der Aarhus Konvention anzunehmen, indem die plausible Behauptung der Betroffenheit zur Geltendmachung der dem Rechtsschutz vorgelagerten Beteiligungsmöglichkeiten ausreichend ist.

## 2. Abschnitt: Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Entscheidungen

### § 3 Kundmachung

(1) Die Einleitung von umweltbezogenen Genehmigungsverfahren, die relevanten Informationen (Abs 2) und die Entscheidungen in diesen Genehmigungsverfahren sind von der Behörde dem Land OÖ zur Kundmachung auf der Internetseite des Landes OÖ zu übermitteln. Die Kundmachung enthält den Hinweis auf die sich aus diesem Gesetz ergebenden Rechte der Öffentlichkeit, insb die Fristen zur Abgabe von Stellungnahmen für die Öffentlichkeit bzw zur Einbringung von Beschwerden.

(2) Als relevanten Informationen sind zu nennen:

- a) eine Beschreibung des Standorts sowie der physikalischen und technischen Merkmale der geplanten Tätigkeit, einschließlich einer Schätzung der erwarteten Rückstände und Emissionen,
- b) eine Beschreibung der erheblichen Auswirkungen der geplanten Tätigkeit auf die Umwelt;
- c) eine Beschreibung der zur Vermeidung und/oder Verringerung der Auswirkungen, einschließlich der Emissionen, vorgesehen Maßnahmen;
- e) eine nichttechnische Zusammenfassung der genannten Informationen
- e) ein Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen und
- f) in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften die wichtigsten Berichte und Empfehlungen, die an die Behörde zu dem Zeitpunkt gerichtet wurden, zu dem die betroffene Öffentlichkeit informiert wird.

#### Erläuterung:

Zu Abs 1: Eine solche Internetseite ist zur Verfügung zu halten.

Zu Abs 2: Entspricht Art 6 Abs 6 der Aarhus Konvention.

### § 4 Parteistellung der Umweltschutzorganisationen

(1) Der OÖ Umweltschutzorganisationen kommt in landesrechtlichen umweltbezogenen Entscheidungsverfahren zur Wahrung des Umweltschutzes zusätzlich zu den nach den Materiengesetzen als Partei berechtigten Personen Parteistellung iSd 8 AVG zu. Der Umweltschutzanwalt ist berechtigt, die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt dienen, als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen. Die OÖ Umweltschutzorganisationen hat das Recht, gegen den das Verfahren abschließenden Bescheid Beschwerde gem Art 130 Abs 1 Z 1 B-VG an das Verwaltungsgericht zu erheben.

(2) In umweltbezogenen Entscheidungsverfahren wirkt die Umweltschutzorganisationen am Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren aktiv mit, insb durch:

- möglichst frühzeitige Information der Umweltschutzorganisationen und der Bürgerinitiativen und der betroffenen Einzelpersonen
- Durchführung von Informationsveranstaltungen,
- Ermutigung der Antragsteller, entsprechende Gespräche mit der Öffentlichkeit aufzunehmen,
- Hinwirkung auf eine Einigung bei allfälligen konfligierenden Positionen, ua auch im Wege von allfälligen Projektmodifikationen,

- Einbringung von Anregungen im Verfahren,
- Einbringung von Anträgen, die auf eine Minimierung der Umweltauswirkungen des Projekts abzielen,
- Durchführung von Clearingverfahren und Einigungsversuchen mit Umweltschutzorganisationen und Bürgerinitiativen (§ 2 Abs 3 und § 2 Abs 4).
- Wahrnehmung von Behördenuntätigkeit durch Antragsrecht (Abs 4)

(3) Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben achten die Umweltschutzorganisationen darauf, dass Beteiligtenrechte iSd § 5 nicht rechtsmissbräuchlich, insb verfahrensverzögernd ausgeübt werden.

(4) Der Umweltschutzanwalt ist berechtigt, einen Antrag auf Tätigwerden der Behörde im Falle behördlicher Unterlassungen zu stellen, wenn

- Z 1 bestehende Genehmigungen verletzt werden,
- Z 2 Tätigkeiten ohne erforderliche Genehmigungen ausgeübt werden,
- Z 3 bestehende Genehmigungen entgegen rechtlicher Verpflichtungen nicht angepasst werden,
- Z 4 Verordnungen entgegen einer landesgesetzlichen Verpflichtung nicht erlassen werden (Abs 8).

(5) In den in Abs 4 genannten Fällen hat der Umweltschutzanwalt das Recht, die Behörde bei Gefahr in Verzug zu einstweiligen Maßnahmen entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen einschließlich unmittelbar anwendbarem Unionsrecht aufzufordern.

(6) Die Behörde hat berechtigten Anträgen des Umweltschutzanwalts in den Fällen der Z 1 bis Z 3 unverzüglich, spätestens jedoch binnen acht Wochen durch Setzung des unterbliebenen Aktes zu erledigen. Andernfalls hat sie einen Bescheid darüber zu erlassen, dass ein Tätigwerden rechtlich nicht oder nicht im beantragten Ausmaß geboten ist.

(7) Der Umweltschutzanwalt hat das Recht, bei Unterbleiben einer behördlichen Tätigkeit Säumnisbeschwerde zu erheben (Abs 5 und Abs 6) bzw bei unzureichendem Tätigwerden für mehr als acht Wochen gegen die jeweilige Entscheidung Beschwerde zu erheben.

(8) Kommt die Behörde dem Antrag des Umweltschutzanwalts auf Erlassung einer VO nicht oder nicht vollständig binnen 6 Monaten nach, so hat sie hinsichtlich des nicht erledigten Antragsumfangs einen Bescheid zu erlassen.

### Erläuterung

Die Aarhus-Konvention enthält zT originäre Verpflichtungen der Behörde, die der Umweltschutzanwalt (UA) nicht zur Gänze übernehmen kann, an denen der UA aber zur Entlastung der Behörde mitwirken kann. So sieht der Entwurf etwa die Durchführung eines Clearingverfahrens vor, bei dem die Umweltschutzanwaltschaft die Möglichkeit einer einvernehmlichen Lösung zu prüfen hat. Der Vorschlag geht dahin, dass die Umweltschutzanwaltschaft die Interessen der Überprüfungsberechtigten mitvertritt, diese Gruppen im erstinstanzlichen Verfahren aber keine Parteistellung haben.

Die Aarhus-Konvention enthält die Vorgabe, dass jegliche behördliche Untätigkeit aufgegriffen werden können muss. Im System des OÖ AÖBG ist erster Adressat zur Wahrnehmung behördlicher Untätigkeit der Umweltschutzanwalt (Abs 5, 6 und 7). Will die Behörde der beantragten Handlung nicht in vollem Umfang nachkommen, so muss sie einen Bescheid diesbezüglich erlassen.

Die Beteiligung der NGOs und BI an diesen Verfahrensschritten ergibt sich aus § 5; ihre Rechtsmittelbefugnis zur Wahrnehmung von formeller und materieller Rechtswidrigkeit – zusätzlich zu jener des Umweltschutzanwalts – ist in § 6 geregelt, sodass sie die behördliche Entscheidung vollinhaltlich bekämpfen können.



## § 5 Beteiligung von NGOs, Bürgerinitiativen und betroffenen Einzelpersonen im behördlichen Genehmigungsverfahren

(1) In umweltbezogenen Entscheidungsverfahren vor den Behörden (§ 4) haben Umweltschutzorganisationen iSd § 2 Abs 3, Bürgerinitiativen gem § 2 Abs 4 sowie betroffenen Einzelpersonen nach § 2 Abs 5 – vorbehaltlich anderer materiengesetzlicher Bestimmung – die Stellung als Beteiligte mit dem Recht auf Akteneinsicht im Verfahren. Sie haben das Recht, binnen 4 Wochen ab Kundmachung schriftlich Stellungnahmen oder gegebenenfalls während einer öffentlich-mündlichen Verhandlung einzubringen.

(2) Die im Verfahren eingebrachten Stellungnahmen von NGOs, BI und der betroffenen Einzelpersonen sind bei der jeweils zuständigen Behörde einzubringen sowie der OÖ Umweltschutzbehörde nachrichtlich zu übermitteln.

(3) Unbeschadet dem Ermittlungsverfahren durch die Behörde sichtet und sondiert die OÖ Umweltschutzbehörde die Umweltrelevanz der eingegangenen Stellungnahmen und nimmt die Aufgaben nach § 3 Abs 2 zu einem möglichst frühen Zeitpunkt wahr.

(4) Unbeschadet der der Behörde obliegenden Informationspflicht trägt die OÖ Umweltschutzbehörde zur effektiven Öffentlichkeitsbeteiligung bei, wobei sie sich – soweit dies möglich ist – bei gegensätzlichen Interessen um eine Kompromisslösung bemüht („Clearing“).

(5) Zur Durchführung eines Clearingprozesses können anhängige Verwaltungsverfahren für die Dauer von max 4 Wochen unterbrochen werden.

(6) Der im Zuge eines Clearings erzielte Konsens ist zu protokollieren und unverzüglich der Behörde zu übermitteln. Der Konsens ist als Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidungsfindung angemessen zu berücksichtigen.

(7) Kann ein Konsens zwischen den Beteiligten nicht erzielt werden, so ist dies der Behörde von der Umweltschutzbehörde unter Anführung der maßgeblichen Gründe für das Scheitern unverzüglich mitzuteilen.

(8) Bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren hat die Behörde – neben den zulässigen Einwendungen der Parteien – die eingelangten Stellungnahmen der Öffentlichkeit, des Umweltschutzes, der NGOs, der Bürgerinitiativen, der betroffenen Einzelpersonen bei der Entscheidungsfindung angemessen zu berücksichtigen.

(9) Die Abs 1, 2, 3 und 8 gelten sinngemäß für Verfahren, die der Umweltschutzanwalt wegen behördlicher Untätigkeit bei Erlass von Verordnungen einleitet (§ 4 Abs 4 Z 4).

(10) Die Behörde übermittelt die getroffene Entscheidung unverzüglich der LReg, die diese wiederum auf der betreffenden Internetseite des Landes OÖ kundmacht (§ 3 Abs 1).

### Erläuterung

Die Rolle des „Clearings“, die etwa auch im neuen Erwachsenen-Schutzgesetz enthalten ist, dient der Verfahrenseffektivität, indem Konflikte im Vorfeld sondiert werden und so Verfahren - um diese Dimension bereinigt – straffer geführt werden können. Die bestehende Struktur der OÖ Umweltschutzbehörde ist aufgrund ihrer (Weisungs-)unabhängigkeit bestens geeignet, die Funktion des Clearings zu übernehmen.

Eine ausdrückliche Festlegung der Bindungswirkung des Konsenses im Clearingverfahren ist in Hinblick auf die noch offene Präklusionsfrage im gegenständlichen Entwurf noch unterblieben, weil derzeit diesbezüglich die Judikatur am Zug ist.

### **3. Abschnitt: Rechtsmittelverfahren**

#### § 6 Rechtsmittellegitimation

(1) NGOs, Bürgerinitiativen und betroffene Einzelne sind berechtigt, gegen Entscheidungen in umweltbezogenen Verwaltungsverfahren aus dem Kompetenzbereich des Landes Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht zu erheben. Unbeschadet der Rechte nach § 5 Abs 1 haben NGOs, Bürgerinitiativen gem § 5 Abs 2 und betroffene Einzelne im Rechtsmittelverfahren das Recht auf Einsicht in den Verwaltungsakt.

(2) Nach Bescheiderlass und während des Beschwerdeverfahrens kann die OÖ Umweltschutzbehörde – soweit die Möglichkeit einer Einigung bestehen könnte – einen Einigungsversuch mit den beteiligten NGOs, Bürgerinitiativen und betroffenen Einzelnen durchführen. Die Einigung kann mit Rechtschritten zur Verfahrensunterbrechung bzw Verfahrensbeendigung verbunden werden.

#### Erläuterung

Solche Verfahrensschritte, in die eine Einigung münden kann, sind etwa Ruhen des Verfahrens, Klaglosstellung, Rechtsmittelverzicht.

## **XV. Literaturverzeichnis**

*Altenburger/Raschauer*, Was folgt auf „Angerschlucht“ und „Brenner-Basistunnel“?, RdW 2011/131, 131

*Arbter*, Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden (Land Vorarlberg) (2010)

*Arbter*, Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung (2005)

*Arbter*, Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Praxisleitfaden(2011)

*Bachl*, Alles neu bei der Öffentlichkeitsbeteiligung im UVP-Verfahren? in Jahrbuch Öffentliches Recht 2016 (2016) 259

*Bachl*, Die (betroffene) Öffentlichkeit im UVP-Verfahren: Sinn, Zweck und Reichweite der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung (2015)

*Baumgartner/Ennöckl*, Umweltverträglichkeitsprüfung in Jahrbuch Umweltrecht 2016 (2016)

*Bergthaler* in *Bergthaler/Weber/Wimmer*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung (1998) 427

*Bergthaler/Hunka*, Oberösterreich, RdU 2016/104, 154

*Berkemann*, Der slowakische Braunbär im deutschen Prozessrecht - Eine Analyse vom EuGH E 2011 I-1255, DVBl 2013/18, 1137 - 1148

*Berl*, Die Präklusion nach dem Urteil des EuGH in der Rs C-137/14, RdU 2016/4, 9

*Berl/Forster*, Nachträgliche Rechtsmittel der betroffenen Öffentlichkeit, RdU-UT 2017/8, 26

*Bunge*, Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände, ZUR 1/2014, 3

*Dagostin*, Der Braunbär als Ende des Ping-Pongs, facten.lage1/2016, 4

*Donat/Frühstück/Kostenzer/Lins/Pöllinger/Rossmann/Schnattinger/Wiener*, Stellungnahme zum dritten Österreichischen Umsetzungsbericht zur Aarhus-Konvention, RdU 2103/111, 198

*Eberhard/Pürgy/Ranacher*, Rechtsprechungsbericht, ZfV 2017/70, 70-45

*Eberhard/Ranacher/Weinhand*, Rechtsprechungsbericht: Landesverwaltungsgerichte, Bundesverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshof, ZfV 2016/20, 20-29

*Ennöckl* in *Ennöckl/Raschauer/Bergthaler*, UVP-G § 2

*Epiney*, Zu den Anforderungen des EU-Rechts und der Aarhus-Konvention an den gerichtlichen

Zugang für Umweltverbände. Zum Urteil des EuGH in der Rs. C-115/09 und seinen Implikationen für das schweizerische Umweltrecht, FS *Tobias Jaag*, Zürich (2012) 599-610

*Fasching*, NGOs weiter auf dem Vormarsch, RdU 2017/31, 27

*Frommelt*, Rechte von Umweltorganisationen im UVP-Feststellungsverfahren, RdU 2015/57, 82

*Goby*, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Lichte der Aarhus-Konvention (2014)

*Grassl/Lampert*, Aktuelle Entwicklungen zur Parteistellung des Umweltschutzanwalts in UVP-Verfahren, ZVG 2015/6, 502

*Hauer*, Aktuelle Fragen der Verfahrensbeteiligung GERT 2016, RdU-UT 2016/26, 107

*Holzer*, Der sachliche Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention, ÖZW 2017, 34

*Huber-Medek*, Zur Bindungswirkung von UVP-Feststellungsbescheiden, ÖZW 2015, 117

*Karl*, Kein Antragsrecht für die betroffene Öffentlichkeit im UVP-Feststellungsverfahren, RdU 2016/142, 213

*Karpenstein* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV<sup>60</sup> (2016) Art 267

*Lampert/Grassl*, UVP: Ein Rückblick auf das Jahr 2016, ecolex 2017,77

*List/Pyka*, Gegen die Besachwalterung im UVP-Recht, RdU 2015/4, 10

*Merl*, Umweltverträglichkeit Neu, RdU2005/24, 53

*Mauerhofer*, NGOs und Einzelpersonen im UVP-Feststellungsverfahren, RdU 2006/1, 10

*Mayer*, Ein „Umweltschutzanwalt“ im österreichischen Recht?, JBI 1982, 115

*Neger*, Spannungsverhältnisse bei der Beteiligung an Projektgenehmigungsverfahren in FS Brünner (2014) 947

*Onz/Berl*, Der Rechtsschutz im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten im Lichte des Art 9 Abs 2 Aarhus-Konvention, ZVG 2014, 310

*Peer*, Aufgabe einer Landesumweltschutzanwaltschaft im modernen „Umweltstaat“, Mitt. Haus der Natur 13, 72

*Petek*, Rechtsbehelfe zur Umsetzung der 3. Säule der Aarhus-Konvention in *Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer*, Das Recht auf saubere Luft (2016) 173

- Pointinger/Weber*, Der Umweltsenat – das unbekannte Wesen?, RdU 2015/139, 233
- Primosch*, Rechtsschutz für Umweltorganisationen bei negativer UVP-Feststellung, ecolex 2017/161, 369
- Primosch*, Umweltsenat: bloße Parteistellung im Feststellungsverfahren, ecolex 2012, 76, 177
- Pürgy*, Die Einbindung der Umweltorganisationen in das UVP-Feststellungsverfahren durch die UVP-G Novelle BGBl I 2012/77, ZfV 5/2012, 1231
- Randl*, Der Umweltsenat im UVP-Verfahren in *Ennöckl/N. Raschauer*, UVP-Verfahren vor dem Umweltsenat 2008) 148
- Raschauer* in *Ennöckl/Raschauer/Bergthaler*, UVP-G § 19
- Raschhofer*, Die Rechtstellung des Umweltsenats am Beispiel des UVP-G 2000, RdU 2004/47, 90
- Sauer*, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Umbruch?, ZUR 4/2014, 201
- Schnedl*, Rechtswissenschaftliche und normative Umwelt(schutz)begriffe im nationalen und internationalen Kontext in FS Brünner (2007) 515
- Schulev-Steindl*, Aarhus reloaded – neue Perspektiven beim Zugang zu Gerichten in Umweltsachen in *Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer*, Das Recht auf saubere Luft (2016)
- Schulev-Steindl*, Keine Präklusion für Umweltsenat, RdU 2005/21, 43
- Schulev-Steindl/Goby*, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Absatz 3) (2009)
- SRU, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar (2005)
- SRU, Verbandsklage wirksam und rechtskonform ausgestalten: Stellungnahme zur Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfgesetzes, BT-Drucksache 18/9526 (2016)
- Teßmer*, Zum verbandsklagerecht in Umweltangelegenheiten jenseits UVP-pflichtiger Vorhaben, Recht der Natur 188/2015, 2;
- Thallinger*, Subjektive Rechte und die Beschwerdelegitimation des Umweltsenats vor dem VfGH. Anmerkung zu VfGH16.6.2004, G 4/04 ua = ZfVB 2004/1484, ZfV 2004/1230
- UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide (2014)
- Vrana*, EuGH, Urteil vom 12. Mai 2011 in der Rechtssache C-115/09 zum Klagerecht von Umweltverbänden, EWeRK Jahrgang 11/5/2011

Weber, Die Umsetzung der Aarhus- Konvention beim direkten Vollzug von Unionsrecht, JRP 2012, 137

Weber, Prozesskostenhilfe und Umweltrecht, Rdu 2013/137, 210

Weber, Umweltschutz durch Rechtsschutz (2015)

Weigl, Kapitalschutzrichtlinie zur Rechtsfigur der verdeckten Sacheinlage, ÖJZ 1996, 933

Wagner, Vorgaben für Kostentragungsregelungen im Umweltverfahren, RdU 2014, 79

### **Onlinequellen:**

Alge, Aarhus-Entscheidung: Österreich unter Handlungsdruck, RdU 2012/55, 109 [110];

AK Wien, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Gesetz über den Nationalpark Donau-Auen (Wiener Nationalparkgesetz) und das Wiener Naturschutzgesetz geändert werden, <https://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/begutachtung/pdf/2016009s3.pdf>.

BMLFUW, 4. Aarhus Umsetzungsbericht (2016),<https://www.bmlfuw.gv.at/dam/jcr:8dee7f26-275d-4f3d-8be5-e66f5aef52a6/2017%20NIR%20Austria%20track%20changes.pdf>.

Fischer, Novelle zum Oö. Umweltschutzgesetz heute mit Stimmen von FPÖ und ÖVP im Landtag beschlossen, <http://www.fpoe-ooe.at/labg-ing-fischer-novelle-zum-ooe-umweltschutzgesetz-heute-mit-stimmen-von-fpoe-und-oevp-im-landtag-beschlossen/>

Hochreiter, Beteiligung im Umweltrecht, Wirtschaft&Umwelt, <http://www.ak-umwelt.at/politik/?issue=2014-04>.

Hochreiter in der Kontroverse: Soll die Aarhus-Konvention nun umgesetzt werden?, Wirtschaft&Umwelt, <http://ak-umwelt.at/kontroverse/?issue=2016-03>.

J&E, How can NGOs support the Access to Justice Directive of the EU (2012), [http://www.justiceandenvironment.org/files/file/2012/Access%20to%20Justice%202012\\_toolkit.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/files/file/2012/Access%20to%20Justice%202012_toolkit.pdf)

Keupp/Zschiesche, Die Aarhus-Konvention – Bürgerbeteiligung in neuer Qualität? UfU-Paper, [http://www.aarhus-konvention.de/media/content/files/Studien/Hintergrundpapier\\_Aarhus\\_Final.pdf](http://www.aarhus-konvention.de/media/content/files/Studien/Hintergrundpapier_Aarhus_Final.pdf)

NABU, Europa- und völkerrechtskonforme Umsetzung der Vorgaben über Rechtsbehelfe in Umweltangelegenheiten, <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/naturschutz/naturschutzrecht/160517-nabu-stellungnahme-umwrg.pdf>

ÖkoBüro, Aarhus: Parteistellung,  
[http://www.oekobuero.at/images/doku/parteistellung\\_final.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/parteistellung_final.pdf).

Umweltdachverband, Arbeitsgruppenergebnisse Aarhus-Workshop Wien Oktober 2016,  
<http://www.umweltdachverband.at/assets/Umweltdachverband/Themen/Umweltrecht/Aarhus/Workshops-Oktober-2016/Arbeitsgruppe-A-Ergebnisse.pdf>.

ÖKOBüro, Die Entscheidung des Aarhus Convention Compliance Committees (ACCC/C/2010/48) – ein Meilenstein für Österreichs Umweltrecht!, <http://www.oekobuero.at/2-die-entscheidung-des-aarhus-convention-compliance-committees-acccc201048-ein-meilenstein-fuer-oesterreichs-umweltrecht>.

ÖKOBüro, Rechtstellung des Tiroler Umweltschutzvereins nach der Anpassung der Rechtslage an die Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012,  
[http://www.oekobuero.at/images/doku/tiroler\\_lua\\_vwgerichtsbarkeit.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/tiroler_lua_vwgerichtsbarkeit.pdf).

ÖKOBüro, Stellungnahme der Umweltorganisationen GLOBAL 2000, Greenpeace, WWF, ÖKOBÜRO und Justice and Environment zum Umsetzungsbericht der Aarhus Konvention 2013, <http://www.oekobuero.at/images/doku/aarhus201306.pdf>.

Ökobüro, Stellungnahme zum Kärntner Naturschutzgesetz 2002,  
[http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero\\_stgn\\_kaerntner\\_naturschutznovelle\\_aarhus\\_2016.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero_stgn_kaerntner_naturschutznovelle_aarhus_2016.pdf).

ÖKOBüro, Umsetzungsbericht Österreichs zum 6. Treffen der Vertragsstaaten 2017, Konsultation GZ BMLFUW-UW.1.4.1/0010-1/1/2016.

ÖKOBüro, Verwaltungsreformgesetz: Verschlechterungen für Umweltschutz im UVP-G gerade noch abgewehrt, <http://www.oekobuero.at/2-verwaltungsreformgesetz-verschlechterung-fuer-umweltschutz-im-uvp-g-gerade-noch-abgewehrt>.

Presseausendung des Alpenvereins Graz, Plattform Graz, Naturfreunde Graz und Naturschutzbund Steiermark, Die Umweltschutzvereine sind unersetzbar! Vom 15. Oktober 2011;  
[https://www.alpenverein.at/steiermark\\_wAssets/mixed/naturschutz/presstext\\_unweltschutzvereine\\_unersetzbar\\_111014a.pdf](https://www.alpenverein.at/steiermark_wAssets/mixed/naturschutz/presstext_unweltschutzvereine_unersetzbar_111014a.pdf)

Positionspapier der Umweltschutzvereine zum Österreich Konvent v 28.5.2004,  
[http://www.konvent.gv.at/K/DE/STN-K/STN-K\\_00008/imfname\\_023088.pdf](http://www.konvent.gv.at/K/DE/STN-K/STN-K_00008/imfname_023088.pdf).

Schwarzer, Kontroverse: Soll die Aarhus-Konvention nun umgesetzt werden?, Wirtschaft&Umwelt, <http://ak-umwelt.at/kontroverse/?issue=2016-03>

Stellungnahme der Umweltschutzvereine zur Aarhus Konvention,  
<http://www.umweltschutzvereine.gv.at/images/wien/aarhus-konvention-stellungnahme.pdf>.



Umweltanwaltschaften Österreichs, Stellungnahme zur Änderung der Gewerbeordnung 1994 v  
10.11.2016,

<http://www.umweltanwaltschaft.gv.at/images/niederoesterreich/StellungnahmeLandesumweltanwaltschaftenGewO.pdf>.

Umweltanwaltschaften Österreichs, Stellungnahme zum Verwaltungsreformgesetz BMLFUW,  
BMLFUW-IL.99.13.1/0004-ZRD/2016.

Umweltdachverband, Stellungnahme des Umweltdachverbandes und seiner  
Mitgliedsorganisationen Austrian Biologist Association (ABA), Forum Wissenschaft &  
Umwelt, Kuratorium Wald, Naturfreunde Österreich, Naturschutzbund Österreich,  
Österreichischer Alpenverein, SOL - Menschen für Solidarität, Ökologie und  
Lebensstil, sowie Umwelt Management Austria zum Entwurf eines Gesetzes, mit dem  
das Gesetz über den Nationalpark Donau Auen (Wiener Nationalparkgesetz) und das  
Wiener Naturschutzgesetz geändert werden, <https://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/begutachtung/pdf/2016009s6.pdf>.

Umweltdachverband, Stellungnahme des Umweltdachverbandes und seiner  
Mitgliedsorganisationen Forum Wissenschaft & Umwelt, Kuratorium Wald, Naturfreunde  
Österreich, Österreichischer Alpenverein und Umwelt Management Austria zum Entwurf  
des zweiten Berichts Österreich an den Einhaltungsausschuss der UN/ECE Aarhus  
Konvention (Aarhus Convention Compliance Committee),  
<http://www.umweltdachverband.at/assets/Umweltdachverband/Publikationen/Stellungnahmen/STN-UWD-Aarhus-Umsetzungsbericht-final.pdf>.