



Positionspapier des Umweltdachverbandes:

„Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3 Aarhus-Konvention in Österreich“

- mehrheitlich beschlossen von der ordentlichen Vollversammlung am 23.11.2017, Wien

Zum Hintergrund & zur aktuellen Lage:

- Im Zentrum der UNECE-Aarhus-Konvention steht die Verpflichtung der Vertragsparteien, den Mitgliedern der (betroffenen) Öffentlichkeit, zwingend jedenfalls anerkannten Umweltorganisationen, bestimmte Verfahrensrechte einzuräumen: ein Recht auf Zugang zu Umweltinformation, die Möglichkeit der Beteiligung an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren und ein Recht auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.
- Eine angemessene und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung, inklusive Zugang zu Rechtsschutz, wird im jüngeren Umwelt(völker)recht, so auch im Kontext der Aarhus-Konvention, als Schlüsselfaktor gesehen, um dem Auftreten von Vollzugsdefiziten vorzubeugen bzw entgegenzutreten. Eine besondere Rolle spielt dabei der Zugang der Öffentlichkeit zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen, damit, so die Präambel der Aarhus-Konvention, „ihre berechtigten Interessen geschützt und das Recht durchgesetzt wird.“
- Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention bestimmt punkto Gerichtszugang, dass jede Vertragspartei sicherzustellen hat,
„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.“
- Die Republik Österreich hat am 25.06.1998 die Aarhus-Konvention unterzeichnet und diese am 17.01.2005 ratifiziert. Damit hat sich Österreich völkerrechtlich verpflichtend zur Umsetzung der Aarhus-Konvention bekannt.
- Die Ratifikation der Aarhus-Konvention durch die Europäische Union erfolgte am 17.02.2005, womit die Aarhus-Konvention fester Bestandteil des EU-Rechts wurde. Soweit EU-Umweltrecht betroffen ist, besteht damit nicht nur eine völkerrechtliche, sondern auch eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention.
- Auf Grund der Erklärung der damaligen EG anlässlich der Ratifikation der Aarhus-Konvention sind die EU-Mitgliedstaaten solange für die Erfüllung der Verpflichtungen der Aarhus-Konvention eigenständig verantwortlich, bis die Gemeinschaft allenfalls eine Umsetzung auf Unionsebene trifft.
- Es gibt nachwievor keine EU-Richtlinie über den Zugang zu Gerichten. Damit ist Österreich eigenständig in der Pflicht, die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen für einen angemessenen und effektiven Rechtsschutz der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten zu schaffen. Von der Europäischen Kommission wurde am 28.04.2017 allerdings eine Mitteilung veröffentlicht,

welche den Mitgliedstaaten einen Leitfaden bezüglich der Umsetzung eines Gerichtszugangs an die Hand geben soll.

- Derzeit hat Österreich den Gerichtszugang der Öffentlichkeit in Umweltverfahren nur in ausgewählten Teilbereichen umgesetzt. So können etwa anerkannte Umweltorganisationen nach geltender Rechtslage nur in Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren, Genehmigungsverfahren für IPPC-Behandlungsanlagen und Umwelthaftungsverfahren Rechtsschutz beanspruchen. Die Geltendmachung von Verstößen gegen alle übrigen Umweltrechtsvorschriften ist den Mitgliedern der Öffentlichkeit, nicht möglich. Österreich erfüllt damit die Anforderungen von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention nicht. Verlangt ist grundsätzlich die Einräumung eines weiten Zugangs zu Gerichten für potentiell sämtliche Verstöße gegen innerstaatliches Umweltrecht.
- Die unzureichende Umsetzung von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention durch Österreich führte sowohl zu zwei Beschwerdeverfahren vor dem Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), als auch zu einem EU-Vertragsverletzungsverfahren, die sämtlich aktuell anhängig sind:
 - Im Beschwerdefall ACCC/C/2010/48 verabschiedete das ACCC die Feststellung, dass die Vertragspartei Österreich „... , indem sie in zahlreichen der bereichsspezifischen Umweltrechtsvorschriften Umwelt-NGOs keine Parteistellung gewährt, um die Handlungen und Unterlassungen einer Behörde oder einer Privatperson anzufechten, mit Art. 9(3) der Konvention nicht vereinbar ist“
 - Im Beschwerdefall ACCC/C/2011/63 stellte das ACCC darüber hinaus fest, dass Österreich zudem gegen Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention verstoße, indem es Mitgliedern der Öffentlichkeit keinen Gerichtszugang in Fällen des Verstoßes gegen umweltbezogenes Verwaltungsstrafrecht und gerichtliches Umweltstrafrecht einräume, wie etwa bei Verstößen gegen Bestimmungen betreffend den Handel mit geschützten Arten/Wildtieren, Naturschutz und Tierschutz.
 - Im EU-Aarhus-Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/4111 wirft die Europäische Kommission der Republik Österreich vor, dass ein mangelhafter Zugang der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten im Anwendungsbereich der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, der Wasserrahmenrichtlinie, der Luftqualitäts-RL und der Abfallrahmen-RL bestehe.
 - Im Rahmen des 6. Aarhus-Vertragsstaatentreffens in Budva, Montenegro Mitte September 2017 wurde von Österreich erneut eine rasche legislative Umsetzung eines Rechtsschutzes der Öffentlichkeit als „matter of urgency“ eingemahnt. Bis spätestens 01.10.2018 muss Österreich einen detaillierten Handlungsplan vorlegen. Über die Fortschritte ist jährlich Anfang Oktober 2018, 2019 und 2020 detailliert zu berichten. Darüber hinaus ist von Österreich ein Aarhus-Capacity-Building-Programm für RichterInnen, StaatsanwältInnen und RechtsanwältInnen durchzuführen.
 - In der Zwischenzeit werden die Vorgaben an eine aarhuskonforme Umsetzung eines Rechtsschutzes für Mitglieder der Öffentlichkeit in Umweltverfahren durch die Rechtsprechung der Gerichte, insbesondere jene des EuGH, präzisiert und verdichtet. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang zuletzt das Vorabentscheidungsurteil des EuGH vom 08.11.2016 in der Rs C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*. Danach muss eine anerkannte Umweltorganisation – bezogen auf Art 6 Abs 3 FFH-RL – sowohl eine Entscheidung, keine NVP durchzuführen, als auch gegebenenfalls eine durchgeführte, aber mit Fehlern behaftete NVP anfechten können.
 - Weitere Klarstellungen zur Klagebefugnis einer anerkannten Umweltorganisation im Kontext von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention enthalten die Schlussanträge von GA

Sharpston vom 12.10.2017 in der Rs C-664/15, *Protect/Karlstift*. Die mit dem Vorabentscheidungsverfahren in Zusammenhang stehenden umweltrechtlichen Fragen fallen in den Geltungsbereich der EU-Wasserrahmenrichtlinie.

- Zur Frage, ob Art 4 WRRL einer anerkannten NGO in einem Verfahren, das keiner UVP-Pflicht unterliegt, Rechtsschutz nach Art 9 Abs 3 Aarhus-KV einräumt:
 - Das Verschlechterungsverbot nach Art 4 WRRL ist so streng, unbedingt und hinreichend genau, dass ihm unmittelbare Wirkung zukommt (Rn 58). Umweltschutzorganisationen können sich daher auf Art 4 WRRL berufen, soweit ihnen nach innerstaatlichem Recht Rechtsschutzmöglichkeiten offenstehen (Rn 61).
- Zur Frage der Art und Weise der Einräumung der Verfahrensrechte:
 - Sofern das Recht einer anerkannten Umweltorganisation, eine auf Grundlage von Art 4 WRRL ergangene behördliche Entscheidung anzufechten, von einer vorherigen Beteiligung am zu Grunde liegenden Verwaltungsverfahren abhängig ist, ist einer Umwelt-NGO die Parteistellung einzuräumen (vgl Rn 112 2. SpStr).
- Zur Frage der Zulässigkeit der Präklusion in Art 9/3-Verfahren:
 - Kann von einer Umwelt-NGO auf der Grundlage fairer und gerechter Verfahrensregeln vernünftigerweise erwartet werden, dass sie ihre Einwendungen im verwaltungsbehördlichen Verfahren rechtzeitig geltend macht, werden über das Tragendwerden einer Präklusion keine Rechte im Lichte der Aarhus-KV beeinträchtigt (vgl Rn 122).

Positionen des Umweltdachverbandes zur Umsetzung von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention:

- 1) Eine angemessene und effektive Einbeziehung der Öffentlichkeit in Umweltverfahren sorgt für eine gesteigerte Transparenz und Qualität der Verfahren, damit schlussendlich auch für eine erhöhte Akzeptanz und demokratische Legitimation umweltrechtlicher Entscheidungen und somit auch für weniger Rechtsmittelverfahren und Rechtsmittelkosten.
- 2) Die derzeitige Regelung - bzw in weiten Teilen Nicht-Regelung - des Rechtsschutzes für Mitglieder der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten ist nicht nur völkerrechts- und unionsrechtswidrig und für viele Stakeholdergruppen höchst unbefriedigend, sondern auch rechtsstaatlich mittlerweile höchst bedenklich, wenn keine Rechtssicherheit mehr herrscht, weil die Bindungswirkung umweltbezogener Entscheidungen zunehmend in Frage gestellt ist.
- 3) Der Umweltdachverband sieht den Fokus und Mehrwert einer Öffentlichkeitsbeteiligung in der Mitwirkung an der Verbesserung der Qualität der Umweltverfahren und dem Beitrag zur Erhaltung bzw Verbesserung einer gesunden Umwelt als Lebensgrundlage aller.
- 4) Eine rasche legislative Umsetzung von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention ist unverzüglich vorzunehmen. Dazu hält der Umweltdachverband folgendes fest:
- 5) Der Zugang zu Gerichten nach Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention ist Mitgliedern der Öffentlichkeit einzuräumen. Darunter sind jedenfalls die nach § 19 Abs 7 UVP-G 2000 idF BGBl I 2013/95 anerkannten Umweltorganisationen zu verstehen.
- 6) Gleichmaßen umfasst eine aarhuskonforme Umsetzung – der aktuellen Rechtsprechung gemäß - auch die Einräumung von Rechtsschutz an BürgerInneninitiativen und betroffene NachbarInnen.

- 7) Es wird klargestellt, dass die LandesumweltschützerInnen notwendige AkteurInnen zur Erhaltung bzw Herstellung der rechtlich gebotenen Standards im Umwelt- und Naturschutz sind. LandesumweltschützerInnen sind Organe, die von den Ländern besonders dafür eingerichtet wurden, als Formal- bzw Amtsparteien/Organparteien den Schutz der Umwelt in Verwaltungsverfahren wahrzunehmen.
- 8) Zusätzlich bestimmt die Aarhus-Konvention, dass die Einbindung der betroffenen Öffentlichkeit und der mit der Vertretung von Umweltschutzinteressen betrauten Legalparteien eine notwendige Ergänzung in Umweltverfahren darstellt. Alle AkteurInnen gemeinsam sind Gewähr dafür, dass das rechtlich gebotene Umwelt- und Naturschutzniveau, eingeschlossen der völker- und unionsrechtlichen Vorgaben, erhalten bzw wiederhergestellt wird.
- 9) Die Einbeziehung der Mitglieder der Öffentlichkeit in Umweltverfahren erfolgt idealerweise über eine Parteistellung. Als Vorteile sind insbesondere die Frühzeitigkeit der Einbeziehung und die Ermöglichung einer konstruktiven Mitarbeit der Öffentlichkeit („friedensstiftende Funktion“) zu nennen.
- 10) Ein bloß nachträgliches Beschwerderecht, wie derzeit etwa im UVP-Feststellungsverfahren nach § 3 Abs 7a UVP-G 2000 vorgesehen, kann nur die „worst-case“-Variante sein. Größter Nachteil ist, dass die Einbindung der Mitglieder der Öffentlichkeit erst zu einem Zeitpunkt erfolgt, wo bereits eine erstinstanzliche Entscheidung getroffen wurde und durch diese nachträgliche Einbindung der Öffentlichkeit Beschwerden regelrecht „proviziert“ werden, da die friedensstiftende Funktion, die der Einräumung einer Parteistellung innewohnt, entfällt; dies wirkt sich insbesondere bei heiklen Projekten mit einer Vielzahl an potentiell Beteiligten als äußerst kontraproduktiv aus. Außerdem ist die Ausarbeitung einer inhaltlich fundierten Beschwerde im Nachhinein, ohne in irgendeiner Form im Ausgangsverfahren eingebunden gewesen zu sein, für die Mitglieder der Öffentlichkeit, noch dazu in einer angedachten knappen Frist von vier Wochen (analog zum UVP-Feststellungsverfahren), kaum bewältigbar.
- 11) Betreffend das verfahrensrechtliche Zusammenspiel von Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit und mit der Vertretung von Umweltschutzinteressen betrauten Legalparteien ist der Gesetzgeber gefordert, ein funktionierendes Beteiligungsmodell unter Einbindung der betroffenen Parteien zu entwickeln.
- 12) Eine aarhuskonforme Rechtsschutzlösung verlangt natürlich nicht nur Rechtsschutzmöglichkeiten im Bescheidverfahren, sondern muss selbstverständlich auch den Zugang zu Gerichten im Falle rechtswidriger behördlicher Unterlassung vorsehen sowie die Möglichkeit beinhalten, Verordnungen, Pläne und Programme im Umweltbereich gerichtlich überprüfen zu lassen sowie deren Erlassung im Fall behördlicher Untätigkeit einzufordern.
- 13) In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Aarhus-Konvention und die Findings des Aarhus Convention Compliance Committee keine Einschränkung der Verfahrensrechte auf bloß „erhebliche“ Umweltverletzungen erkennen lassen.
- 14) Die Umsetzung der Verfahrensrechte (inkl Rechtsschutzrechte) der Mitglieder der Öffentlichkeit erfolgt idealerweise sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene jeweils in Form eines materiienübergreifenden Umweltrechtsbehelfsgesetzes. Dies hat, im Gegensatz zu einer für jedes Materienverfahren separaten Umsetzungslösung, den Vorteil für sich, dass in einem Zuge eine Komplettlösung verhandelt wird und nicht jedes Mal aufs Neue verhandelt werden muss. Gleichzeitig kann auf diese Art und Weise eine Einheitlichkeit der Rechtslage sichergestellt werden.
- 15) Es bietet sich an, den sachlichen Anwendungsbereich eines solchen Umweltrechtsbehelfsgesetzes dergestalt zu definieren, dass als umweltbezogene Rechtsvorschriften alle jene Bestimmungen

gelten, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf die in § 2 Z 1 und Z 2 UIG genannten Umweltbestandteile und -faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder beziehen.

- 16) Weiters sollte im B-VG eine Befugnis von Mitgliedern der Öffentlichkeit zur Anfechtung umweltbezogener Verordnungen & Gesetze normiert werden.
- 17) Damit die Inanspruchnahme von Rechtsschutz durch die Mitglieder der Öffentlichkeit, insbesondere punkto Kosten für Gutachten und Rechtsvertretung, auch leistbar ist, wird die Einrichtung eines von der öffentlichen Hand dotierten „Aarhus-Fonds“ gefordert, der zweckgebunden für die finanzielle Unterstützung der Inanspruchnahme von Rechten nach der Aarhus-Konvention für Mitglieder der Öffentlichkeit zur Verfügung steht.