



An das
Amt der Tiroler Landesregierung
Verfassungsdienst
Eduard-Wallnöfer-Platz 3
6020 Innsbruck

Per E-Mail an: verfassungsdienst@tirol.gv.at

Wien, 4. September 2019

Begutachtung: Stellungnahme des Umweltdachverbandes und seiner Mitgliedsorganisationen Österreichischer Alpenverein, Forum Wissenschaft & Umwelt, Umwelt Management Austria und Verband Österreichischer Höhlenforscher zum Begutachtungsentwurf mit dem das Tiroler Naturschutzgesetz 2005, das Tiroler Jagdgesetz 2004 und das Tiroler Fischereigesetz 2002 geändert werden (Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019), VD-523/525-2019

Sehr geehrte Damen und Herren!

Mit diesem Schreiben nehmen der Umweltdachverband und seine im Betreff angeführten Mitgliedsorganisationen zum vom Amt der Tiroler Landesregierung vorgelegten Begutachtungsentwurf des Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetzes binnen offener Frist Stellung wie folgt:

A) Grundsätzliche Vorbemerkungen

Mit dem gegenständlich zur Begutachtung gebrachten Gesetzesvorhaben werden im Wesentlichen folgende Zielsetzungen verfolgt: Zum einen die Umsetzung der Aarhus-Konvention, insbesondere von Art 9 Abs 3 sowie Art 6 und Art 9 Abs 2, im Naturschutz-, Jagd- und Fischereirecht, sowie die Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens Nr. 2014/4111.

- *Umsetzung der Aarhus-Konvention – Ein erster Schritt mit dem Fokus auf Materien im Anwendungsbereich des Unionsumweltrechts, weitere müssen folgen!*

Als Motivation zur **Umsetzung der Aarhus-Konvention** wird die Herstellung der unionsrechtskonformen Rechtslage und damit die Adressierung des EU-Aarhus-Vertragsverletzungsverfahrens Nr. 2014/4111 angegeben.

Österreich hat die Aarhus-Konvention am 25.06.1998 unterzeichnet und am 17.01.2005 ratifiziert. Damit hat sich Österreich völkerrechtlich verpflichtend zur Umsetzung der Aarhus-Konvention bekannt. Mit der Ratifikation der Aarhus-Konvention durch die Europäische Union (vormalige EG) am 17.02.2005 wurde die Aarhus-Konvention darüber hinaus fester Bestandteil des EU-Rechts. Soweit EU-Umweltrecht betroffen ist, besteht damit für Österreich, nicht nur eine völkerrechtliche, sondern auch eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention.

Wie bekannt, steht im Zentrum der UNECE-Aarhus-Konvention die Verpflichtung der Vertragsparteien, den Mitgliedern der (betroffenen) Öffentlichkeit, darunter zwingend den nach innerstaatlichem Recht anerkannten Umweltorganisationen, bestimmte Verfahrensrechte einzuräumen: ein Recht auf Zugang zu Umweltinformation, ein Recht auf Beteiligung an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren und ein Recht auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Denn 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, wie es auch in der Präambel zur Aarhus-Konvention hervorgestrichen wird, *„ihre berechtigten Interessen geschützt und das Recht durchgesetzt wird.“*

Hinsichtlich des Gerichtszugangs, den jede Vertragspartei sicherzustellen hat, verlangt Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention, 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.“* Verlangt ist damit die Einräumung eines weiten Zugangs zu Gerichten für potentiell sämtliche Verstöße gegen innerstaatliches Umweltrecht, dh sowohl rein nationales Umweltrecht als auch unionsrechtlich konsolidiertes Umweltrecht.

Eine umfassende, durch den Umweltdachverband erfolgte, rechtswissenschaftliche **Studie der völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Anforderungen an einen Rechtsschutz im Bereich von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention** kann hier abgerufen werden: <https://www.umweltdachverband.at/assets/Umweltdachverband/Publikationen/Eigene-Publikationen/Aarhus-Ergaenzungsstudie-2018.pdf>

Österreich erfüllt bislang mit der bisherigen Umsetzung die Anforderungen von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention nach wie vor nicht vollständig. Lange Zeit hat Österreich den Gerichtszugang der Öffentlichkeit in Umweltverfahren überhaupt nur in wenigen ausgewählten Teilbereichen umgesetzt. So konnten etwa anerkannte Umweltorganisationen de lege lata nur in Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren, Genehmigungsverfahren für IPPC-Behandlungsanlagen und Umwelthaftungsverfahren Rechtsschutz beanspruchen. Die Geltendmachung von Verstößen gegen alle übrigen Umweltrechtsvorschriften war für Mitglieder der Öffentlichkeit hingegen nicht möglich.

Die unzureichende Umsetzung von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention durch Österreich führte deshalb auch sowohl zu zwei Beschwerdeverfahren vor dem Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), als auch zu einem EU-Vertragsverletzungsverfahren, die nach wie vor 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.

Mit dem **Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018** des Bundes erfolgten zuletzt im unionsrechtlich konsolidierten Bereich der Umweltmaterien Abfall, Luft und Wasser begrüßenswerte Nachbesserungen hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten für Mitglieder der Öffentlichkeit erfolgt. Auch Niederösterreich setzte als erstes Bundesland eine Aarhus-Umsetzung in der NÖ Naturschutzgesetz-Novelle im Jänner 2019 um.

Es wird vor diesem Hintergrund **sehr begrüßt**, dass, wenn auch mit maßgeblicher Verspätung, mit dem nunmehr vorliegenden Entwurf für ein **Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019** weitere Nachbesserungen im Bereich des Rechtsschutzes für Umweltorganisationen nach Art 9 Abs 2 und 3 Aarhus-Konvention auf Landesebene umgesetzt werden sollen.

Wiewohl damit richtungsweisende Akzente gesetzt werden, müssen wir dennoch festhalten, dass **damit noch keine vollständige Umsetzung von Art 9 Abs 3 Aarhus-Umsetzung gesetzt wurde** und noch viele weitere Umsetzungsschritte folgen müssen. Unsere Kritik, die wir nachstehend noch im Detail ausführen, bezieht sich sowohl auf den Umfang, als auch auf die Art und Weise der Einbindung von Umweltorganisationen.

Die Ausführungen beziehen sich auf die Bestimmungen des Tiroler Naturschutzgesetzes 2005, sind aber auf die entsprechenden Bestimmungen im Tiroler Jagdgesetz 2004 und dem Tiroler Fischereigesetz 2002 übertragbar.

- *Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens*

In den Erläuternden Bemerkungen wird darauf hingewiesen, dass die Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens Nr 2014/4111 erreicht werden soll. Hinsichtlich der Umsetzungsverpflichtung wird Bezug auf die Judikatur des Europäischen Gerichtshofes, explizit Rs C-240/09 und C-243/15, *Lesoochránrkse zoskupenie I und II*, Rs C137/14, *Kommission/Deutschland* sowie Rs 664/15, *Protect*, genommen, die den inhaltlichen Umfang wesentlich mitbestimmt.

Der Fokus auf Materien im Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union, damit die Beschränkung auf Verfahrensbeteiligung und Zugang zu Gericht in Angelegenheiten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie dient lediglich dem Zweck, das Vertragsverletzungsverfahren Nr 2014/4111 einzustellen, **kann aber keinesfalls einer völkerrechtskonformen Aarhus-Umsetzung gerecht werden**. Die oben angeführte Judikatur des EuGH hat diesbezüglich den Druck zur Umsetzung hinsichtlich des Umweltunionsrechts verstärkt, aber hat nicht die inhaltliche Umsetzungsverpflichtung mitbestimmt.

Weiteres Vorbringen dazu wird ebenfalls unten erstattet. Zum geplanten Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetz nehmen wir im Einzelnen folgendermaßen Stellung:

B) Detaillierte Anmerkungen zum geplanten Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019

- *Beschränkung des Rechtsschutzes auf reine Verletzung von Umweltunionsrecht völkerrechtlich unzulässig*

Mit dem Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019 soll nach § 19 Abs 7 UVP-G 2000 anerkannten Umweltorganisationen eine Verfahrensbeteiligung gem § 14 Abs 5 und 6 neu TNSchG im Naturverträglichkeitsprüfungsverfahren sowie ein nachträgliches Beschwerderecht in den Fällen des § 43 Abs 6 lit a bis c neu, für Verfahren mit Bezug auf FFH-RL und Vogelschutz-RL an das Landesverwaltungsgericht zukommen.

Rechtsschutzgegenstand von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention sind jedoch sämtliche (!) umweltbezogenen Bestimmungen innerstaatlichen Rechts. Es ist jedes Gesetz umfasst, das sich auf die Umwelt bezieht, gleich welcher Politik. Eine Einschränkung des Rechtsschutzes auf unionsrechtlich konsolidiertes Umweltrecht ist jedenfalls völkerrechtlich unzulässig. Es müssen sämtliche Verletzungen von Umweltschutzvorschriften von einer anerkannten Umweltorganisation aufgegriffen werden können, nicht nur solche, die unionsrechtlich bedingt sind.

Insofern ist die **alleinige Fokussierung auf die Herstellung der Aarhus-Konformität im Bereich der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie und aus völkerrechtlicher Sicht zu kurz gegriffen**. Dies gilt auch für die nachträglichen Beschwerderechte nach dem Tiroler Jagdgesetz 2004 (§ 53a neu) und dem Tiroler Fischereigesetz 2002 (§ 21 abs 5 neu).

- *Anhörungsrechte in Verordnungserlassungsverfahren von Schutzgebieten begrüßenswert – aber nicht ausreichend*

Die Ausweitung des Anhörungsrechts gem § 30 Abs 2 TNSchG 2005 auf sämtliche nach § 19 Abs 7 UVP-G anerkannten Umweltorganisationen wird zwar begrüßt. Eine Beschränkung auf Schutzgebietsverordnungen (gem §§ 10, 11, 21 und 22) erweist sich aus völkerrechtlicher Sicht als zu kurz gegriffen. Anhörungsrechte müssten etwa auch bei der Verordnungen gem §§ 23, 24, und 25 TNSchG 2005 (Tiroler Naturschutzverordnung) gewährt werden.

Unter Art 9 Abs 3 Aarhus-KV fallen – abgesehen von umweltbezogenen Genehmigungsverfahren ohne Umwelterheblichkeit – insbesondere: Faktische Akte (zB Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt); Unterlassungen; umweltpolitische Planungsinstrumente nach Art 7 Aarhus-KV; normative umweltbezogene Planungsinstrumente nach Art 8 Aarhus-KV; sonstige Umweltverordnungen (oder die rechtswidrige Unterlassung des Erlasses einer solchen).

Verwiesen sei hier insbesondere auch auf das VwGH-Erk v 19.2.2018, Ra 2015/07/0074-6 in der Rs „ÖKOBÜRO Salzburg Luft“, in welchem festgehalten wurde, dass der Zugang zu Gerichten nach der Aarhus-Konvention nicht nur Verfahren, die durch Bescheid entschieden werden, betrifft, sondern auch Verordnungen und Unterlassungen.

Die Einräumung eines Rechtsschutzes auch in diesen Bereich wird dringend angeregt.

- *Modell der „Beteiligtenstellung plus“ ist aus Gründen der Äquivalenz abzulehnen*

In Naturverträglichkeitsprüfungsverfahren sollen nach § 19 Abs 7 UVP-G 2000 anerkannte Umweltorganisationen im Wege einer „Beteiligtenstellung plus“ eingebunden werden: Diese Beteiligtenstellung beinhaltet neben einem nachträglichem Beschwerderecht (§ 43 Abs 6 lit a bis c neu) die Einsichtnahme in den Verwaltungsakt, die Teilnahme an der mündlichen Verhandlung, die Äußerung zum Ergebnis der Beweisaufnahme, die Erstattung von Stellungnahmen betreffend die Einhaltung der für die Verträglichkeitsprüfung geltenden Rechtsvorschriften und die Zustellung des Bescheides. Für die Wahrnehmung dieser Verfahrensrechte bedarf es während der Dauer der Kundmachung (Abs 9) jedoch zumindest eine Teilnahmeerklärung oder eine schriftliche Stellungnahme.

Gegenüber dem Modell der Parteistellung ist die Rechtsposition schlechter, so insb: keine formalrechtlich abgesicherten Beweisantragsmöglichkeiten, kein Recht auf Ablehnung eines nichtamtlichen Sachverständigen, kein Recht auf Geltendmachung der Entscheidungspflicht.

Generell ist im österreichischen Rechtssystem die Parteistellung Voraussetzung für einen Gerichtszugang. Das Modell des nachträglichen Beschwerderechts ist als **Rechtsform *sui generis*** bislang nur im UVP-Feststellungsverfahren (und neu im Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018) verankert und ein Sondermodell geblieben. Auch sonstige „*Beteiligstellungen plus*“ oder „*light*“ sind als Rechtsformen *sui generis* zu werten. Im Rahmen der Umsetzung des Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention scheint leider das Rechtssystem aufgebrochen zu werden, indem jedes Bundesland eigene Formen des Rechtsschutzes konstruiert. **Dies ist aus Rechtssystematischer Sicht abzulehnen.**

Bei einer Aarhus-Umsetzung durch eine Vertragspartei, die gleichzeitig ein EU-Mitgliedstaat ist, ist vor allem dem **Grundsatz der Äquivalenz** besondere Beachtung zu schenken. Danach dürfen die Verfahrensmodalitäten für Klagen, die den Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen (inkludiert sind hier auch die Rechte nach Aarhus), nicht weniger günstig ausgestaltet sein, als die für entsprechende innerstaatliche Klagen. Das bedeutet etwa, dass es im Lichte des Grundsatzes der Äquivalenz zumindest unionsrechtlich bedenklich ist, wenn innerstaatlich generell Parteistellungsrechte vorgesehen sind, für die Geltendmachung von Aarhus-Rechten aber „bloß“ „*Beteiligungsrechte plus oder light*“ und/oder nachträgliche Beschwerderechte eingeräumt werden.

Größte Vorteile einer Parteistellung sind die Frühzeitigkeit der Einbeziehung und die Ermöglichung einer konstruktiven Mitarbeit der Öffentlichkeit („*friedensstiftende Funktion*“).

Mit Ausnahme der Verfahrensbeteiligung in Verfahren gem § 14 Abs 4 neu (Naturverträglichkeitsprüfung) steht lediglich ein nachträgliches Beschwerderecht gem § 43 Abs 6 neu zu.

Größter Nachteil eines nachträglichen Beschwerderechts gegenüber einer Parteistellung ist, dass die Einbindung der Mitglieder der Öffentlichkeit erst zu einem Zeitpunkt erfolgt, in dem bereits eine erstinstanzliche Entscheidung getroffen wurde. Durch diese nachträgliche Einbindung der Öffentlichkeit werden Beschwerden regelrecht „provoziert“ werden, da die friedensstiftende Funktion, die der Einräumung einer frühzeitigen Parteistellung zukommt, 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 schwer zu bewältigen. **Auch eine *Beteiligstellung plus* vermag hier, trotz ausgebauter Beteiligungsrechte, nicht die positiven Effekte einer Parteistellung zu kompensieren.**

Die verfahrensrechtliche Stellung ist damit bei einer bloßen „*Beteiligstellung plus*“ gegenüber jemandem, der/die eine Parteistellung innehat, weniger günstig ausgestaltet. Aus unionsrechtlicher Sicht erscheint dies nicht zulässig.

- *Beteiligungs- & Rechtsschutzdefizite im Screening-Verfahren – Ersuchen um Nachbesserung*

Gemäß § 14 Abs 4 neu hat die Landesregierung auf Antrag des/der Projektwerbers/in oder Planungsträgers innerhalb von sechs Wochen mit Bescheid festzustellen, ob eine erhebliche Beeinträchtigung eines Europaschutzgebietes (Natura 2000 Gebiet) ausgeschlossen werden kann oder eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist (**Screening**).

Anerkannten **Umweltorganisationen** soll dafür weder ein Antragsrecht, noch irgendeine Form der **Beteiligung** im Screening-Verfahren **zukommen**. Gem § 43 Abs 6 lit b neu TNSCHG wird ein nachträgliches Beschwerderecht gewährt.

Aus völkerrechtlicher Sicht sind sämtliche *screening decisions* unter Art 6 Abs I lit b Aarhus-KV zu subsumieren. Entsprechend ist auch die in Art 6 Aarhus-KV geforderte Beteiligung einzuräumen und ein Beschwerderecht gem Art 9 Abs 2 iVm Art 6 Abs I litb Aarhus-KV zu gewähren.

Auf die in diesem Punkt **vorbildliche geplante Umsetzung** in § 8 Abs I neu StESUG-Novelle 2019 darf verwiesen werden:¹

„§ 8

Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten

(1) Die Bewilligungswerberin/Der Bewilligungswerber, die Umweltschützerin/der Umweltschützer und **anerkannte Umweltorganisationen** gemäß § 19 Abs. 7 UVP-G 2000, deren örtliche Anerkennung das Bundesland Steiermark umfasst, **sind berechtigt, einen Antrag auf Feststellung zu stellen, ob für ein Vorhaben innerhalb oder außerhalb eines Europaschutzgebietes gemäß § 28 Abs. 1 StNSchG 2017 eine Naturverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist (Vorprüfung)**. Das Feststellungsverfahren kann auch von Amts wegen eingeleitet werden. Die Behörde hat binnen acht Wochen bescheidförmig zu entscheiden. Anerkannte Umweltorganisationen gemäß Satz 1 haben im Feststellungs- und im Bewilligungsverfahren gemäß § 28 StNSchG 2017 **Parteistellung im Sinne des § 8 AVG**.

- *Anwendungsbereich des Art 9 Abs 2 Aarhus-Konvention ist zu eng gefasst*

„Beteiligtenstellungsrechte plus“ sollen lt dem vorliegenden Begutachtungsentwurf lediglich bei der Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung (§ 14 Abs 4 neu), aber nicht in den Fällen des § 43 Abs 6 lit b bis d neu und in Screening-Verfahren nach § 14 Abs 4 zweiter Satz neu eingeräumt werden.

Eine Beteiligung nach Art 6 Aarhus-KV ist abgesehen von den Verfahren über die in Anh I zur Aarhus-Konvention gelisteten Tätigkeiten ebenso für Entscheidungen über nicht in Anh I zur Aarhus-Konvention aufgeführte geplante Tätigkeiten durchzuführen, wenn sie eine „erhebliche“ Auswirkung auf die Umwelt haben können und damit der Anwendungsbereich des Art 6 Abs I lit b Aarhus-Konvention eröffnet ist.

Lt U *Slowakischer Braunbär II* sind **Entscheidungen, die in den Anwendungsbereich von Art 6 Abs 3 FFH-RL fallen** und sich nicht auf eine in Anh I Aarhus-KV genannte Tätigkeit beziehen, von Art 6 Abs I lit b Aarhus-KV erfasst und fallen damit in den Anwendungsbereich von Art 9 Abs 2 Aarhus-KV.

Screening-Entscheidungen nach § 26 Abs 5, sowie gegebenenfalls Verfahren gem § 43 Abs 6 lit b bis d neu – sofern sie erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können, wären jedenfalls als jene Anwendungsfälle zu klassifizieren, die nach Art 6 Abs I lit b Aarhus-KV einer Beteiligung zu unterziehen wären.

Wir ersuchen um entsprechende Nachbesserung.

- *Rechtszug auch zum Verwaltungsgerichtshof eröffnen*

Es wird dringend angeregt, für Umweltorganisationen auch den Rechtsweg zum Verwaltungsgerichtshof zu eröffnen. Es darf hier wieder auf die geplante Umsetzung in § 8 Abs 3 StESUG-Novelle 2018 verwiesen werden:

„§ 8

¹ Anm: Hervorhebungen nicht im Text.

Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten

...
(3) Anerkannte Umweltorganisationen gemäß Abs. 1 sind berechtigt, gegen Bescheide gemäß

...
Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht und gegen Erkenntnisse und Beschlüsse des
Landesverwaltungsgerichtes Revision an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben.

...“

Das Recht auf Zugang zu Revisionsverfahren vor dem VwGH zur Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen steht Umweltorganisationen in anderen Rechtsmaterien ebenfalls zu, ist rechtlich auch verpflichtend und verfahrensökonomisch jedenfalls sinnvoll.

- **Präklusionsregelung im Bereich Art 6 iVm Art 9 Abs 2 Aarhus-Konvention unzulässig**

Die **Möglichkeit zur Beschwerdeerhebung** gem § 14 Abs 10 iVm § 43 Abs 6 lit a neu **soll an** die vorherige, während der Dauer der Kundmachung, Bekanntgabe der Verfahrensbeteiligung oder eine schriftlichen **Stellungnahme gekoppelt sein**.

Erschwerend tritt hinzu, dass nur Gründe, die bereits im Rahmen der Verfahrensbeteiligung vorgebracht wurden zulässig sind. Erstmals in der Beschwerde vorgebrachte Gründe sind nur zulässig, wenn die anerkannte Umweltorganisation am Unterbleiben der Geltendmachung während der Dauer der Kundmachung nach § 14 Abs 9 sechster Satz oder im Zuge des Verwaltungsverfahrens kein Verschulden oder nur ein milderer Grad des Versehens trifft und sie dies hinreichend glaubhaft macht. Die Wahrnehmung des Beschwerderechts ist somit faktisch an zwei Kriterien geknüpft, die eine Wahrnehmung des Rechtsschutzes gem Art 9 Abs iVm Art 6 erschweren und im Falle einer Nicht-Einhaltung Präklusion eintritt. Dies ist aus Sicht der EUGH-Judikatur, wie nachfolgend dargestellt, unzulässig.

Diese Regelung widerspricht der EuGH-Judikatur und es ist dazu folgendes festzuhalten: Wie der EuGH schon im Urteil v 15.10.2009, Rs C-263/08, *Djurgården* ausgesprochen hat, darf die **Beteiligung oder Nichtbeteiligung am umweltbezogenen Entscheidungsverfahren** (erg: betroffen sind alle Verfahren im Anwendungsbereich von Art 6 Aarhus-Konvention) **keine Auswirkungen auf die Voraussetzungen für die Ausübung des Anfechtungsrechts** haben. Denn: Die Beteiligung am umweltbezogenen Entscheidungsverfahren (welche bei Projekten, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, zwingend vorzusehen ist) unterscheidet sich von einer gerichtlichen Anfechtung und hat auch eine andere Zielsetzung als diese, da sich eine solche Anfechtung ggfs gegen die am Ende dieses Verfahrens ergehende Entscheidung richten kann. Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit muss es somit 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.“² Insofern lässt es die UVP-RL keineswegs zu, die Anfechtungsmöglichkeit mit der Begründung zu beschränken, dass die Betroffenen sich bereits in der Phase der Beteiligung am Entscheidungsverfahren äußern konnten.³ Auch eine – wie etwa in Schweden der Fall – sehr weitreichende Möglichkeit der betroffenen Öffentlichkeit für die Vorabteilnahme an dem der Entscheidung über einen Vorgang vorausgehenden Verfahren, kann es nicht rechtfertigen, dass eine gerichtliche Anfechtung der am Ende des Verfahrens ergehenden Entscheidung nur unter restriktiven Voraussetzungen möglich ist.⁴

² EuGH 15.10.2009, Rs C-263/08, *Djurgården*, Rn 39.

³ Vgl EuGH 15.10.2009, Rs C-263/08, *Djurgården*, Rn 48.

⁴ Vgl EuGH 15.10.2009, Rs C-263/08, *Djurgården*, Rn 49.

Im Fall *KOM vs Deutschland*, Rs C-137/14, baute der EuGH diese Judikaturlinie weiter aus:⁵ Innerstaatlich festgelegte Beschränkungen, wonach im Rahmen eines gerichtlichen Rechtsbehelfs lediglich solche Einwendungen geltend gemacht werden können, die vorher im Verwaltungsverfahren erhoben wurden, verstoßen gegen Art 11 UVP-RL und Art 25 IE-RL. Diese besonderen Bedingungen würden nämlich die gerichtliche Kontrolle einschränken und sind weder nach Art 11 UVP-RL, noch nach Art 25 IE-RL vorgesehen. Im Fokus steht eine umfassende materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung. Dieser **Anspruch einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle** prävaliert gegenüber Erwägungen, die auf die Wahrung des Grundsatzes der Rechtssicherheit oder das Argument der Effizienz von Verwaltungsverfahren abstellen.

Lt dem EuGH-Urteil *Slowakischer Braunbär II* sind **Entscheidungen, die in den Anwendungsbereich von Art 6 Abs 3 FFH-RL fallen** und sich nicht auf eine in Anh I Aarhus-KV genannte Tätigkeit beziehen, **von Art 6 Abs 1 lit b Aarhus-KV erfasst und fallen damit in den Anwendungsbereich von Art 9 Abs 2 Aarhus-KV**. Denn diese Entscheidungen implizieren, dass die zuständigen nationalen Behörden vor der Genehmigung einer Tätigkeit prüfen, ob diese unter den Umständen des Einzelfalls erhebliche Umweltauswirkungen haben können. Es geht dabei um sämtliche „Entscheidungen, die von den zuständigen nationalen Behörden im Rahmen von Art 6 Abs 3 FFH-RL erlassen werden, gleichviel, ob sie sich auf einen Antrag auf Beteiligung an dem Genehmigungsverfahren, auf die Beurteilung der Erforderlichkeit einer Prüfung der Umweltverträglichkeit eines Plans oder Projekts in einem Schutzgebiet oder auf die Richtigkeit der aus einer solchen Prüfung gezogenen Schlussfolgerungen in Bezug auf die Risiken des Projekts oder Plans für ein solches Gebiet beziehen und ob sie selbständig oder in eine Genehmigungsentscheidung integriert sind“⁶

Fazit: Entscheidungen, die Art 6 Abs 1 lit a oder lit b und damit dem korrespondierenden Rechtsschutz nach Art 9 Abs 2 Aarhus-KV unterliegen, unterliegen dem Recht auf Beteiligung nach Art 6 Aarhus-KV. Die **Beteiligung oder Nichtbeteiligung an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren nach Art 6 Aarhus-KV hat keine Auswirkung auf die Voraussetzungen für die Ausübung des Anfechtungsrechts nach Art 9 Abs 2 Aarhus-KV**.

- **Rückwirkungsbeschränkung auf VwGH-Erkenntnis vom 28. März 2018 zu kurz**

Der gegenständliche Begutachtungsentwurf sieht eine Rückwirkungsbestimmung in § 48 Abs 12 vor. Demnach wird anerkannten Umweltorganisationen ein Beschwerderecht gegen Bescheide eingeräumt, die bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen wurden. Die Anfechtungsmöglichkeit wird auf Bescheide beschränkt, die nach dem Erkenntnis des VwGH vom 28. März 2018, Ra 2015/07/0152 in Rechtskraft erwachsen sind bzw erlassen wurden. Diese Rückwirkung wird als zu kurz kritisiert – **Bezugsdatum sollte zumindest das In-Kraft-Treten der Aarhus-Konvention für Österreich sein**. Begründend wird dazu ausgeführt:

Vorabentscheidungsurteile entfalten prinzipiell rückwirkende Bindung. Nur ausnahmsweise kann sich der EuGH auf Grund des Grundsatzes der Rechtssicherheit veranlasst sehen, die Rückwirkung einzuschränken. Eine solche zeitliche Einschränkung muss jedoch in dem Urteil selbst enthalten sein, durch das über das Auslegungser suchen entschieden wird. Außerdem erfolgt aus dem grundlegenden Erfordernis, dass das Unionsrecht in allen Fällen einheitlich anzuwenden ist, dass es allein Sache des Gerichtshofes ist, darüber zu entscheiden, ob die Geltung der von ihm vorgenommenen Auslegung in zeitlicher Hinsicht eingeschränkt werden soll. Eine solche **zeitliche Einschränkung der Rückwirkung hat der EuGH in keinem seiner Aarhus-Vorabentscheidungsurteile vorgenommen**.

Es bietet sich an, die Wertung der EuGH-U, die zur Frage der Rückwirkung im Kontext der 2. Säule der Aarhus-Konvention ergingen, auch auf die Frage der Rückwirkung der zu Art 9 Abs 3 Aarhus-

⁵ Vgl EuGH 15.10.2015, Rs C-137/14, *KOM vs Deutschland (Präklusion)*, Rn 68 ff.

⁶ EuGH 08.11.2016, Rs C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, Rn 56.

Konvention ergangenen Vorabentscheidungsurteile (wie zB *Protect*) analog anzuwenden und als maßgeblichen Stichtag den Zeitpunkt der Ratifikation der Aarhus-Konvention durch die jeweilige Vertragspartei anzunehmen.

So bekräftigte der EuGH – im Bereich der 2. Säule der Aarhus-Konvention - in seinem Urteil in der **Rs C-137/14** mit Verweis auf sein Urteil *Gemeinde Altrip ua*, **Rs C-72/12**, dass **Art 11 UVP-RL** (Anm: der in Umsetzung der die 2. Säule der Aarhus-Konvention umsetzenden ÖffentlichkeitsbeteiligungsRL erging) **dahin auszulegen ist, dass die zur Umsetzung dieses Artikels in nationales Recht ergangenen Vorschriften auch für verwaltungsbehördliche Genehmigungsverfahren gelten müssen, die vor dem 25. Juni 2005 (Anm: Das Datum bezieht sich auf das Fristende für die Umsetzung der ÖffentlichkeitsbeteiligungsRL 2003/35/EG) eingeleitet wurden, eine Genehmigung aber erst nach diesem Zeitpunkt erteilt wurde.** Wiewohl die Bedeutung des Grundsatzes der Rechtskraft zur Gewährleistung des Rechtsfriedens, der Beständigkeit rechtlicher Beziehungen und einer geordneten Rechtspflege nicht in Frage gestellt wird, kann er, so der EuGH in Fortführung der Rspr *Altrip*, dennoch nicht geltend gemacht werden, soweit sich die Fristen für die Anwendung des geänderten UmwRG auf Rechtsbehelfe im Bereich des Umweltschutzes auf bestandskräftig gewordene Verwaltungsentscheidungen beziehen. Das **Argument** der Bundesrepublik Deutschland, wonach die zeitlichen Beschränkungen der Anwendung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes bei bestandskräftig gewordenen Verwaltungsverfahren **zur Wahrung des Grundsatzes der Bestandskraft erforderlich** gewesen seien, sei folglich **zurückzuweisen**. Wie der EuGH weiter anmerkt, würde der Umstand, dass Deutschland, nachdem es die ÖffentlichkeitsbeteiligungsRL 2003/35/EG, mit der die ihrerseits durch die RL 2011/92 kodifizierte UVP-RL 85/337 in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten geändert wurde, verspätet in innerstaatliches Recht umgesetzt hatte, die zeitliche Anwendbarkeit der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der letztgenannten RL begrenzt hat, darauf hinauslaufen, ihr zu gestatten, sich eine neue Umsetzungsfrist zu genehmigen. Der EuGH sieht insofern auch eine Abweichung von seiner sog „*pipeline-Judikatur*“ für begründet an. Fazit ist daher, dass die Mitgliedstaaten die Anwendung des Art 10a UVP-RL nicht allein den nach dem 25. Juni 2005 eingeleiteten behördlichen Genehmigungsverfahren vorbehalten dürfen.

Eine dezidierte höchstgerichtliche Entscheidung zur Frage der Rückwirkung bei der Wahrnehmung von Rechten die durch die Aarhus-Konvention zu gewähren sind, gab es bis zum Erkenntnis des **VwGH vom 25. April 2019, Ra 2018,07/0410**. In diesem Erkenntnis befasste sich der VwGH mit der Frage, wie weit das Recht von Umweltorganisationen zurückreicht, umwelt- bzw wasserrechtliche Bescheide anzufechten, bei denen sie entgegen geltendem Unionsrecht nicht als Parteien gehört wurden. Darin stellt er fest, dass die Rechtsstellung einer Umweltorganisation zur Gewährleistung von Vorschriften des Umweltrechts nicht unmittelbar aus Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention ableitbar ist, sondern dass es maßgeblich auf die Verbindung mit Art 47 GRC ankommt, erst dadurch die Verpflichtung zur Gewährung wirksamen gerichtlichen Schutzes der durch das Recht der Union garantierten Rechte. Eine „Rückwirkung“ des Urteils des EuGH vom 20. Dezember 2017, C-664/15 (*Protect*), kann daher nicht weiter als bis zum Geltungsbeginn der GRC reichen.

Unter der Berücksichtigung der Judikatur des VwGH und des EuGH muss daher eine entsprechend längere Übergangsbestimmung – **zumindest eine Rückwirkung bis zum Inkrafttreten der GRC (2009)** – vorgesehen werden.

- **Präklusionsregelung bei Rückwirkung unzulässig**

Bei den Ausnahmen muss die Zulässigkeit der **Präklusionsregelung gem § 48 Abs 13 lit b** angezweifelt werden. Demnach soll – so in den Erläuterungen – spätestens seit dem Erkenntnis (EuGH Rs C-664/15, *Protect*) für Umweltorganisationen erkennbar sein, dass sie sich als Partei an den Artenschutzverfahren beteiligen können. Daraus sei erkennbar, dass sie im Fall einer qualifiziert kundgemachten mündlichen Verhandlung spätestens in dieser Einwendungen wegen Verletzung der Artenschutzbestimmungen erheben müssen, um ihre Parteistellung und damit das Beschwerderecht zu wahren. Bei Unterlassung soll die Präklusionsfolgen gem § 42 Abs 1 AVG zur Anwendung kommen.

Trotz mehreren einschlägigen Erkenntnissen des EuGH (Rs C-240/09 und C-243/15, *Lesoochránarkse zoskupenie I und II*, Rs C137/14, *Kommission/Deutschland* sowie Rs 664/15, *Protect*), gab es für anerkannte Umweltorganisationen **keine Garantie als Partei in einem Verfahren anerkannt zu werden**. Allein aus diesem Grund wäre eine Präklusionsregelung wie die gegenständliche unverhältnismäßig.

Anerkannten Umweltorganisationen wird damit zugemutet, ohne in der nationalen Rechtsordnung gewährleistete Parteienrechte Einwendungen in Artenschutzverfahren zu erheben. Bereits mit dem „*Slowakischer Braunbär 2*“ Urteil des EuGH (C-243/15) war ersichtlich, dass Umweltorganisationen in Naturverträglichkeitsprüfungsverfahren zu beteiligen sind. Dennoch wurden entsprechende Anträge auf Anerkennung der Parteistellung von Behörden und Verwaltungsgericht als unzulässig abgewiesen. Für anerkannte Umweltorganisationen war durch das EuGH-Urteil „*Protect*“ zwar ersichtlich, dass eine Chance auf Verfahrensteilnahme besteht, jedoch konnte mangels nationaler Umsetzung allein aus dem „*Protect*“-Urteil heraus nicht davon ausgegangen werden, dass bei qualifiziert kundgemachten Verfahren die Parteistellung anerkannt worden wäre. Insbesondere wurde dies nicht öffentlich kommuniziert.

Den Erläuterungen, den „präkludierten“ Umweltorganisationen auch in diesen Fällen ein nachträgliches Beschwerderecht zuzuerkennen sei nicht sachgerecht, kann nicht gefolgt werden und werden ausdrücklich widersprochen. Zum einen werden anerkannte Umweltorganisationen erst mit Inkrafttreten dieses Begutachtungsentwurfes präkludiert, denn nach nationalem Recht haben sie keine Parteienrechte in Artenschutzverfahren inne und können demnach auch nicht präkludieren. Zum anderen wäre eine rückwirkende Präklusion nicht sachgerecht und widerspricht den erwähnten Erkenntnissen insofern, als diese Erkenntnisse erst feststellten, dass in rechtswidriger Weise anerkannten Umweltorganisationen die Parteistellung nicht zuerkannt wurde. Zugleich werden diese Erkenntnisse in den Erläuterungen herangezogen um eine entsprechende Präklusion zu rechtfertigen.

Eine Einschränkung des Rechts nach Art 47 GRC wäre nur dann sachgerecht, wenn sie gesetzlich vorgesehen ist, den Wesensgehalt dieses Rechts achtet und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich ist und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entspricht.⁷

Die Präklusionsregelung des § 48 Abs 13 lit d wird daher ausdrücklich abgelehnt und verletzt das Recht auf einen wirksamen und unparteiisches Gericht iSd Art 47 GRC.

Wir ersuchen, die angemerkten Punkte zu berücksichtigen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Mag. Franz Maier
Präsident Umweltdachverband

Mag. Gerald Pfiffinger
Geschäftsführer Umweltdachverband

⁷ vgl. EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15, *Protect* Rn 90.