



forum & umwelt  
wissenschaft & umwelt



Strozzigasse 10/7-8  
1080 Wien  
Tel. +43 (0) 1/40 113  
Fax +43 (0) 1/40 113-50  
office@umweltdachverband.at  
www.umweltdachverband.at

umweltdachverband



An das  
Amt der Steiermärkischen Landesregierung  
Abteilung 3 – Verfassung und Inneres  
Burgring 4  
8010 Graz

z.Hd. Herr Mag. Bernhard Graiff

Per E-Mail an: [verfassungsdienst@stmk.gv.at](mailto:verfassungsdienst@stmk.gv.at)

Wien, 7. Dezember 2018

**Begutachtung:** Stellungnahme des Umweltdachverbandes und seiner Mitgliedsorganisationen BirdLife Österreich – Gesellschaft für Vogelkunde, Forum Wissenschaft & Umwelt, Kuratorium Wald, Naturschutzbund Österreich, Umwelt Management Austria und Verband Österreichischer Höhlenforscher zum Entwurf einer Novelle des Gesetzes über Einrichtungen zum Schutz der Umwelt (StESUG Novelle 2019); GZ: ABT03VD-238680/2015-124

Sehr geehrte Damen und Herren!

Mit diesem Schreiben nehmen der Umweltdachverband und seine im Betreff angeführten Mitgliedsorganisationen zum vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Fachabteilung Verfassungsdienst, vorgelegten Entwurf einer Novelle des Gesetzes über Einrichtungen zum Schutz der Umwelt binnen offener Frist Stellung wie folgt:

#### A) Grundsätzliche Vorbemerkungen

**Ziel des gegenständlich zur Begutachtung gebrachten Gesetzesvorhabens** ist es, die **Aarhus-Kovention im Anwendungsbereich** der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) und der Richtlinie 2009/147/EG (VS-Richtlinie) hinsichtlich der landesrechtlichen Materien Naturschutz, Jagd und Fischerei im Stmk Gesetz über Einrichtungen zum Schutz der Umwelt (StESUG) **umzusetzen**. Als Motivation werden die Einstellung des EU-Aarhus-

Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/4111 sowie die Herstellung von Rechtssicherheit für die RechtsanwenderInnen und NormadressatInnen 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 hervorgehoben 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 nachwievor 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.

Erst kürzlich sind mit dem **Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018** des Bundes zuletzt im unionsrechtlich konsolidierten Bereich der Umweltmaterien Abfall, Luft und Wasser begrüßenswerte Nachbesserungen hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten für Mitglieder der Öffentlichkeit erfolgt.

Es wird vor diesem Hintergrund **sehr begrüßt, dass, wenn auch mit maßgeblicher Verspätung, mit dem nunmehr vorliegenden Entwurf für ein eine StESUG Novelle 2019 weitere Nachbesserungen im Bereich des Rechtsschutzes 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.

Zu der geplanten StESUG-Novelle nehmen wir im Einzelnen folgendermaßen Stellung:

#### **B) Detaillierte Anmerkungen zur geplanten Aarhus-Umsetzung in der StESUG-Novelle**

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

Rechtsschutzgegenstand von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention sind 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 VS-Richtlinie aus völkerrechtlicher Sicht zu kurz gegriffen.

- ***Beschränkung des Rechtsschutzes auf Bescheidverfahren zu kurz gegriffen***

Es ist zu erinnern, dass sich der Aarhus-Rechtsschutz nicht auf Bescheidverfahren allein beschränkt. 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.

Gerade im Bereich des Naturschutzes, der Jagd und der Fischerei werden regelmäßig Pläne, Programme und andere Verordnungen erlassen. Die Einräumung eines Rechtsschutzes auch in diesem Bereich wird dringend angeregt.

- **Rückwirkung von 1 Jahr zu kurz**

In § 14a StESUG wird eine Rückwirkung für Bescheide von längstens einem Jahr vorgesehen. 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 Auslegungsersuchen 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-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.

- **Antragsrecht & Parteistellung im Bereich von Naturverträglichkeitsprüfungsverfahren wird ausdrücklich begrüßt; bloßes Nachprüfungsrecht in artenschutzrechtlichen Verfahren sowie im Jagd- und Fischereirecht wird als unionsrechtlich bedenklich abgelehnt – Parteistellung als favorisiertes Modell**

Es **wird ausdrücklich begrüßt**, dass anerkannten Umweltorganisationen, was den Anwendungsbereich von Art 6 Abs 1 lit b iVm Art 9 Abs 2 Aarhus-Konvention anbelangt, in § 8 Abs 1 StESUG ein **Antragsrecht auf Feststellung** eingeräumt werden soll, **ob für ein Vorhaben eine Naturverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist** und ihnen des Weiteren **im Feststellungs- und im Bewilligungsverfahren** gem § 28 StNSchG 2018 **Parteistellung** iSd § 8 AVG eingeräumt wird.

Im Anwendungsbereich von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention, also betreffend die Bescheidverfahren nach § 8 Abs 3 Z 2 – 4 StESUG im Bereich des Tierarten-, Vogel- und Habitatschutzes nach dem Naturschutzgesetz, dem Jagd- und FischereiG, soll anerkannten Umweltorganisationen jedoch nur eine nachträgliche Beschwerdemöglichkeit eingeräumt werden. Wir fordern, auch hier eine Parteistellung für innerstaatlich anerkannte Umweltorganisationen vorzusehen und führen dazu aus:

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 neulich im Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018 verankert) und ein Sondermodell geblieben.

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“ 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“). Demgegenüber ist größter Nachteil eines nachträglichen Beschwerderechts, 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 bewältigbar.

**Die verfahrensrechtliche Stellung ist damit bei einem bloßen nachträglichen Beschwerderecht gegenüber jemandem, der/die eine Parteistellung innehat, weniger günstig ausgestaltet.** Aus unionsrechtlicher Sicht erscheint dies nicht zulässig.

- ***Bereitstellungsfrist von bloß zwei Wochen für Bescheide/Verfahrensunterlagen auf elektronischer Plattform zu kurz***

Lt § 8 Abs 2 StESUG sollen verfügbare Informationen über Vorhaben innerhalb oder außerhalb von Europaschutzgebieten für anerkannten Umweltorganisationen auf einer elektronischen Plattform nur für zwei Wochen bereit gestellt werden.

Wir kritisieren diese Frist als viel zu kurz und verweisen hier auf das Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018, wo in § 40a neu AWG eine Frist für die Bereitstellung von sechs Wochen angeordnet wird; in § 107 Abs 1 und Abs 3 neu WRG ebenfalls eine Frist für die Bereitstellung von sechs Wochen angeordnet wird.

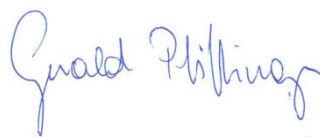
Wir ersuchen darum, auch im Sinne der vom Ministerrat beschlossenen Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, eine Frist von sechs Wochen für die Bereitstellung von verfahrensrelevanten Unterlagen und Informationen vorzusehen.

Wir ersuchen höflich, die angemerken Punkte zu berücksichtigen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Mag. Franz Maier  
Präsident Umweltdachverband



Mag. Gerald Pfiffinger  
Geschäftsführer Umweltdachverband