

UMSETZUNG DER AARHUS KONVENTION IM AWG

Stand März 2020

ÖKOBÜRO begrüßt die ersten Schritte zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten (Aarhus Konvention) auf Bundesebene. Die Änderung des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 (AWG) im Rahmen des Aarhus Beteiligungsgesetzes 2018 war dazu ein erster Beitrag. Um eine rechtskonforme Einbindung der Öffentlichkeit samt Zugang zu Gerichten sicherzustellen, sind jedoch noch weitergehende Rechtsänderungen erforderlich. Österreich wurde bereits wiederholt wegen seiner Nichtumsetzung völkerrechtlicher Pflichten gemahnt, zuletzt per Aufforderungsschreiben des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) im März 2020¹.

Insbesondere hinsichtlich folgender Punkte besteht im Abfallrecht noch Handlungsbedarf:

1. Umsetzung der Aarhus Konvention hinsichtlich aller völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen Österreichs

Vertragspartei der Aarhus Konvention ist nicht nur die Europäische Union, sondern auch Österreich selbst. Demnach trifft Österreich und die Bundesländer dem Grundsatz „pacta sunt servanda“ folgend auch unabhängig von unionsrechtlichen Vertragsverletzungsverfahren und unionsrechtlichen Prinzipien die Pflicht, die Konvention in nationales Recht umzusetzen. Es ist daher nicht ausreichend, lediglich in unionsrechtlich determinierten Bereichen des Abfallrechts Zugang zu Verwaltungsverfahren und Gerichten zu gewähren.

Wir verweisen hier auf die Vorgaben der letzten Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus Konvention an Österreich im Herbst 2017² sowie auf die diesbezüglich wiederholte Feststellung des Umsetzungsausschusses zur Aarhus Konvention (Aarhus Convention Compliance Committee – ACCC), zuletzt im März 2020³. Keinesfalls ausreichend ist die in § 42 Abs 3 AWG erfolgte Umsetzung der Rechtmittellegitimation von Umweltschutzorganisationen ausschließlich in Bezug auf die Rechtswidrigkeit wegen Verletzung unionsrechtlich bedingter Umweltschutzvorschriften.

Zusätzlich entsteht durch die potentiell falsche Einordnung eines Verfahrens Rechtsunsicherheit, weil so übergangene Parteien geschaffen werden. Bei wesentlichen Projektänderungen, die die potentielle Erheblichkeit verändern, müssten große Verfahrensteile wiederholt werden.

¹ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/VI.8b_Austria/Correspondence_with_the_Party_concerned/Second_progress_report/Second_progress_review_on_VI.8b_Austria_adopted.pdf (06.03.2020).

² Fn 1, Rn 37 f.

³ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/VI.8b_Austria/Correspondence_with_the_Party_concerned/Second_progress_report/Second_progress_review_on_VI.8b_Austria_adopted.pdf (06.03.2020), Rn 37 f.

ÖKOBÜRO fordert daher, den Rechtsschutz von Umweltorganisationen auf sämtliche abfallrechtlich relevante Bereiche auch außerhalb des Unionsrechts auszudehnen.

2. Anfechtbarkeit abfallrechtlicher Verordnungen bzw Pläne und Programme

Im Bereich des Abfallrechts werden regelmäßig Pläne, Programme und andere Verordnungen erlassen. Weder das AWG, noch die Abfallwirtschaftsgesetze der Länder sehen einen Zugang zu Gerichten zur Überprüfung dieser Pläne und Programme, bzw zur Mitwirkung bei der Erstellung vor. Es wäre jedoch gemäß Art 7 iVm Art 6 Abs 3, 4 und 6 Aarhus Konvention und auch der aktuellen Judikatur⁴ Beteiligung und Rechtsschutz gegen diese Pläne und Programme zu gewähren. Auch ein Antragsrecht zur Erstellung oder Adaption von Plänen und Programmen wie im IG-L fehlt vollkommen, ein solches Recht ergibt sich jedoch bereits aus der Judikatur⁵ und dem Völkerrecht⁶.

Wie der EuGH und auch der österreichische Verwaltungsgerichtshof in der Sache „ÖKOBÜRO Salzburg Luft“⁷ festgehalten haben, betrifft der Zugang zu Gerichten nicht nur Verfahren, die durch Bescheid entschieden werden, sondern auch Verordnungen. Die veröffentlichten Entwürfe sehen keine Möglichkeit für anerkannte Umweltorganisationen vor, gegen Verordnungen Rechtsmittel zu erheben. Dies stellt nach wie vor eine unzulässige Lücke im Rechtsschutz dar, der notfalls per Analogieschluss zu begegnen wäre. Durch die Nicht-Aufnahme in die Novelle verpasst der Gesetzgeber es hier, klare Rahmenbedingungen und Rechtssicherheit zu schaffen.

ÖKOBÜRO fordert daher die Möglichkeit, diese Rechtsakte durch Gewährung von Rechtsschutz überprüfen zu lassen.

3. Umfassende Parteistellung für Umweltschutzorganisationen in abfallrechtlichen Verfahren

Die derzeitige Rechtslage sieht ein abgestuftes System der Beteiligung im Abfallwirtschaftsgesetz vor. In Genehmigungsverfahren von IPPC- und Seveso-Anlagen hatten anerkannte Umweltorganisationen im Rahmen ihrer örtlichen Anerkennung schon vor dem Aarhus Beteiligungsgesetz 2018 Parteistellung (§ 42 Abs 1 Z 13 AWG). Für Anlagen, die nicht als IPPC- oder Seveso-Anlagen klassifiziert werden, normiert § 40a AWG ein Beteiligungsverfahren, wonach die „wesentlichen Inhalte“ von Bescheiden auf der Internetseite der zuständigen Behörde, sowie einer weiteren namentlich genannten Internetseite veröffentlicht werden. Einer Umweltorganisation, die ihre Rechtsmittelbefugnis glaubhaft macht, ist sechs Wochen lang Einsicht in den Verwaltungsakt zu gewähren.

Gemäß § 42 Abs 3 AWG kommt anerkannten Umweltorganisationen die Befugnis zu, gegen solche Bescheide ein Rechtsmittel wegen der Verletzung unionsrechtlicher Umweltschutzvorschriften zu erheben. Sofern es sich um Vorhaben iSv Art 6 Aarhus Konvention handelt, dh erhebliche Umweltauswirkungen nicht ausgeschlossen sind, erfüllt dieses Recht auf nachprüfende Kontrolle nicht die Anforderungen effektiver Beteiligung iSv Art 9 Abs 2 bzw Art 9 Abs 4 der Konvention. Umweltschutzorganisationen müsste das Recht auf Parteistellung zukommen, um den Anforderungen der Aarhus Konvention auf effektive Beteiligung bzw

⁴ Etwa: VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074; EuGH C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987.

⁵ VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074.

⁶ ACCC/C/2004/6 (Kasachstan), Abs 26, 29b, 35.

⁷ Nähere Informationen unter <https://www.oekobuero.at/de/news/2019/05/verwaltungsgerichtshof-bestatigt-bewilligung-der-dritten-piste-am-flughafen-wien/>.

Rechtsschutz und den unionsrechtlichen Anforderungen des Äquivalenzgrundsatzes und Effektivitätsgebotes zu genügen.⁸

ÖKOBÜRO fordert daher die volle Parteistellung nach § 8 AVG für anerkannte Umweltorganisationen auch in Fällen des § 40a AWG.

4. Rechtsmittel im Falle von Unterlassungen

Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention sieht neben dem Recht, gegen umweltrechtswidrige Handlungen vorzugehen, explizit auch Rechtsschutz gegen Unterlassungen vor. Ein praktisch bedeutsames Problem stellt die fehlende Möglichkeit zum Eingreifen bei Nicht-Einschreiten der Behörde in Fällen abseits laufender Verfahren dar. Das betrifft etwa unterlassene Inspektionen, die Prüfung der Einhaltung von Auflagen, das fehlende Erlassen von Rechtsakten oder die Nicht-Einleitung von Verfahren (zB Sanierungsverfahren) oder das Unterlassen von Handlungen, obwohl sie rechtlich geboten wären (etwa Einschreiten bei illegalen Deponien). Dadurch werden indirekt auch rechtswidrige Handlungen von „Privaten“ erfasst, wie von Artikel 9 Abs3 gefordert. Denn wenn natürliche oder juristische Personen Rechtsverstöße begehen, ist die Behörde dazu verpflichtet, gegen diese vorzugehen. Wird dies unterlassen, sollen sich Umweltschutzorganisationen rechtlich einbringen können.

Als rechtlichen Lösungsansatz schlägt ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung ein „Antragsrecht zum Tätigwerden der Behörde“ vor. Angelehnt ans Bundes-Umwelthaftungsgesetz (vgl §§ 11 bis 13 B-UHG) soll dabei zunächst glaubhaft gemacht werden müssen, dass eine Rechtsverletzung bzw eine dem Umweltrecht widersprechende faktische Handlung vorliegt. Dies umfasst auch das Tun und vor allem Unterlassen von Behörden selbst, sofern beispielsweise notwendige Verfahrensschritte unterlassen werden, oder aber etwa die Einhaltung von Auflagen nicht (hinreichend) kontrolliert wird. Die Behörde müsste dann ein Verfahren einleiten. Tut sie dies nicht, sollte, wie auch der Regelungsansatz des Umwelthaftungsgesetzes vorsieht, ein negativer Bescheid ergehen, gegen den Rechtsschutz zusteht. Um die Effektivität des Instruments zu gewährleisten, sollte in Anlehnung an die Regelung im UIG, ein Bescheid spätestens innerhalb von 2 Monaten erlassen werden müssen. Auch eine Säumnis sollte so nach 2 Monaten bekämpft werden können. Wird ein Verfahren eingeleitet, sollte die antragstellende Person/NGO in diesem volle Parteirechte mit Rechtsschutz erhalten (vgl § 12 und 13 B-UHG). Im Sinne des Art 9 Abs 4 Aarhus Konvention wäre eine Befreiung von Barauslagen analog zu der für Umwelthanwaltschaften geltenden Bestimmung in UVP-Feststellungsverfahren geboten.

ÖKOBÜRO fordert daher ein „Antragsrecht zum Tätigwerden der Behörde“ im Falle von Unterlassungen im Abfallrecht.

5. Ausreichende Rückwirkung der Umsetzungsbestimmungen

In § 78c Abs 1 AWG ist eine Rückwirkungsfrist festgelegt, die die Anfechtung jener Bescheide gestattet, die ab Inkrafttreten der Novelle jünger sind als ein Jahr. Diese Rückwirkung ist angesichts aktueller Judikatur des EuGH⁹ deutlich zu kurz bemessen. Eine Frist von unter 3 Jahren ist dementsprechend nicht zulässig.

⁸ Vgl Judikatur in Fn 3.

⁹ etwa C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, ECLI:EU:C:2016:882 und EuGH C-137/14, *Kommission gegen Deutschland*, ECLI:EU:C:2015:683.

Österreich trifft die Pflicht zur Umsetzung der Aarhus Konvention, wie die Europäische Union, seit Inkrafttreten der Konvention am 30.10.2001, spätestens jedoch seit der Ratifikation durch die Europäische Union und Österreich im Frühjahr 2005. Der VwGH hat kürzlich festgestellt, dass eine Rückwirkung zumindest bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der EU-Grundrechtecharte geboten ist.¹⁰ Die Regelung der Rückwirkung von nur einem Jahr verlängert die „Umsetzungsfrist“ Österreichs zu Unrecht um mehr als eine Dekade. Die Konsequenz dieser klar europarechtswidrigen Regelung wäre erneute Rechtsunsicherheit für Projektwerbende und die betroffene Öffentlichkeit.

ÖKOBÜRO fordert daher eine ausgedehnte Rückwirkung, zumindest bis 2009.

6. Langfristig praktikablere rechtliche Lösung zur Umsetzung der Aarhus Konvention

Die erfolgten Rechtsänderungen im Abfall-, Wasser und Luftreinhaltrecht auf Bundesebene stellen einen ersten Schritt zur begrüßenswerten Schließung der Umsetzungslücken der Aarhus Konvention in Österreich dar. Allerdings ist die – noch dazu voneinander abweichende – Umsetzung in den einzelnen Rechtsmaterien ein wenig praktikabler Zustand. Mittelfristig sollte daher ein eigenes Gesetz, das Beteiligung und Rechtsschutz für Umweltschutzorganisationen einheitlich regelt, diese dezentrale Umsetzung ablösen. Deutschland hat sich zuletzt mit seinem Umweltrechtsbehelfgesetz für diese Form der Umsetzung der Aarhus Konvention entschieden. Die Vorteile eines solchen Gesetzes sind dabei evident: Mehr Transparenz und damit weniger Raum für Missverständnisse, die Gründe zur Anfechtung von Bescheiden liefern sowie die Förderung einer gemeinsamen Judikaturlinie zu Beteiligung und Rechtsschutz.

In diesem Zusammenhang ist auf das Policy Paper „Umsetzung Aarhus Konvention“¹¹ sowie das ausführlichere Positionspapier „Rechtsschutz im Umweltrecht“¹² von ÖKOBÜRO zu verweisen.

¹⁰ VwGH 25.04.2019, Ra 2018/07/0410.

¹¹ ÖKOBÜRO, 2018: „Umsetzung Aarhus Konvention“, http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobueroaarhus_policy_paper_03_2018.pdf.

¹² ÖKOBÜRO, 2018: „Rechtsschutz im Umweltrecht. Umsetzung von Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention“, http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero_positionspapier_aarhus_2018.pdf.