

# INFORMATIONEN ZUR UMWELTPOLITIK

192

## 15 JAHRE AARHUS-KONVENTION

Tagungsband

Werner Hochreiter (Hrg.)



WIEN

# **15 Jahre Aarhus-Konvention**

**Tagungsband**

**Werner Hochreiter (Hrsg.)**

Zusammenstellung: Werner Hochreiter (AK Wien)

Bearbeitung/Layout: Sabrina Pochop (AK Wien)

Zu beziehen bei: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien  
Abteilung Umwelt und Verkehr  
1040 Wien, Prinz Eugen-Straße 20-22  
Telefon: +43 / 1 / 50165-2401  
E-Mail: [uv@akwien.at](mailto:uv@akwien.at)

Zitiervorschlag: *Hochreiter, Werner* (Hrsg.) (2017): 15 Jahre Aarhus-Konvention.  
In: Informationen zur Umweltpolitik, 192.  
Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

*Stand: März 2017*

*Medieninhaber: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien  
1040 Wien, Prinz Eugen-Straße 20-22*

*Druck: Eigenvervielfältigung*

*Verlags- und Herstellort: Wien*

ISBN: 978-3-7063-0662-1

# VORWORT

Im Vorwort eines von der Wirtschaftskommission für Europa herausgegebenen Leitfadens zur Aarhus-Konvention hat der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan<sup>1</sup>, die Aarhus-Konvention als „*the most ambitious venture in the area of ‚environmental democracy‘ so far undertaken under the auspices of the United Nation*“ bezeichnet. Die Konvention ist in der Tat – auch aus heutiger Sicht – noch immer als Meilenstein für die Entwicklung des Umweltrechts der Vertragsstaaten zu bezeichnen. Das gilt gerade auch aus österreichischer Sicht, da die seinerzeitigen Einschätzungen anlässlich der Ratifikation durch Österreich am 17. Jänner 2005<sup>2</sup> sich als nicht richtig herausgestellt haben. Damals meinte man, dass Österreich den Anforderungen der Konvention im Wesentlichen schon genüge. Heute – das Übereinkommen ist für Österreich mit 17. April 2005 in Kraft getreten – , also bald 12 Jahre danach sind wir damit konfrontiert, dass die 5. Vertragsstaatenkonferenz in Maastricht im Juli 2014 Österreich förmlich gerügt hat, dass die „UNECE Aarhus-Konvention über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten“ nicht ausreichend umgesetzt sei.<sup>3</sup> Dieser Sichtweise hat sich 2014 auch die Europäische Kommission per Mahnschreiben angeschlossen.<sup>4</sup> Österreich droht 2017 die nächste Stufe von Sanktionen.

Deutschland ist es übrigens ähnlich ergangen. Auch die Vorkehrungen Deutschlands zur Umsetzung der Konvention bzw. ihr Fehlen sind in Diskussion gekommen. Deutschland ist aber gerade dabei ein umfassendes Reformpaket, das man in einem Kraftakt in kürzester Zeit „auf Schiene gebracht“ hat, umzusetzen.<sup>5</sup> In Österreich ist aber nicht einmal eine Richtungsentscheidung dafür, wie man mit den neuen Herausforderungen auf Bundesebene wie in den Bundesländern umzugehen gedenkt, gefallen.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Generalsekret%C3%A4r\\_der\\_Vereinten\\_Nationen](https://de.wikipedia.org/wiki/Generalsekret%C3%A4r_der_Vereinten_Nationen)

<sup>2</sup> <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004171>  
(im Anhang abgedruckt)

<sup>3</sup> Decision V/9b on compliance by Austria with its obligations under the Convention – Adopted by the Meeting of Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters at its fifth session; Maastricht, the Netherlands, 30 June and 1 July 2014; siehe auch: ECE/MP.PP/C.1/2012/4 Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/48 concerning compliance by Austria (~ enthält die Empfehlungen des ACCC vom 16. Dezember 2011) sowie ECE/MP.PP/C.1/2014/3 Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2011/63 concerning compliance by Austria (~ enthält die Empfehlungen des ACCC vom 27. September 2013)  
(im Anhang abgedruckt)

<sup>4</sup> Aufforderungsschreiben Vertragsverletzung vom 10. Juli 2014 – Nr. 2014/4111 C(2014)4883 final  
(im Anhang abgedruckt)

<sup>5</sup> Entwurf der Bundesregierung vom 05. September 2016, BT-Drs. 18/9526  
<http://www.jurop.org/umweltrecht/zwischenstand-die-novellierung-des-umwelt-rechtsbehelfsgesetzes/>

<sup>6</sup> Vergleiche dazu die diversen Stellungnahmen der BAK zu den Entwürfen für einen Bericht Österreichs an den Einhaltungsausschuss der Aarhus-Konvention  
<https://wien.arbeiterkammer.at/service/stellungnahmen/umwelt/index.html>

Die Tagung am 17. Juni 2016 wollte an das Inkrafttreten der Aarhus-Konvention am 30. Oktober 2001 erinnern<sup>7</sup> und sollte Gelegenheit geben, die für Österreich offenen Fragen näher zu erörtern.

Der vorliegende Band dokumentiert die fünf Impulsreferate, welche die Entwicklung der Aarhus-Konvention bis heute schildern, Varianten für nächste Schritte beleuchten und einen Blick über die Grenzen auf Modelle in anderen europäischen Ländern werfen. Wie es mit der Aarhus-Konvention in Österreich konkret weitergehen soll, ist im Zentrum der anschließenden Podiumsdiskussion gestanden. Die ReferentInnen sind den in sie gesetzten Erwartungen mehr als gerecht geworden sind. Dafür sei ihnen an dieser Stelle auch nochmal herzlich gedankt. Die vorgestellten Inhalte sind nach wie vor aktuell und bieten ausreichend Diskussionsstoff, sollte doch in nächster Zeit eine Entscheidung fallen, die Umsetzung in Österreich aktiv anzugehen.

Die gemeinsame Veranstaltung markiert auch ein erfolgreiches Stück Zusammenarbeit zwischen dem ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung, der Wiener Umwelthanwaltschaft und der Bundesarbeitskammer. Wenn auch die Positionen und Sichtweisen nicht immer die Gleichen sind, so eint uns die Überzeugung, dass es den kritischen Diskurs braucht. Dafür hat uns die gemeinsame Veranstaltung einen gebührenden Rahmen in Wertschätzung gegeben.

Natürlich stehen die Arbeiterkammern einer vermehrten Beteiligung der Öffentlichkeit in Verfahren nicht genauso unvoreingenommen gegenüber wie Umweltverbände. Allerdings sind in einem modernen Verständnis von Behörden und staatlichen Verfahren so zentrale Aspekte wie Zugang zu Informationen, Transparenz und Beteiligung der Öffentlichkeit wohl nicht mehr wegzudenken. Daran führt kein Weg vorbei. Die Aarhus-Konvention erinnert gleichsam nur daran, dass ein moderneres Verständnis auch modernisierte Spielregeln braucht. Wenn die Spielregeln für die Genehmigung von großen Infrastrukturprojekten im Straßen- und Schienenbau, bei Energieleitungen und im Kraftwerksbau geändert werden, dann müssen diese Änderungen beides gewährleisten: Faire Bürgerbeteiligung und raschere Verfahren. Viele praktische Erfahrungen sprechen dafür, dass es dafür nicht bloß klarere Beteiligungsspielregeln braucht, sondern vor allem inhaltlich klarere und verbindlichere Rahmenbedingungen für die Genehmigung von solchen Großprojekten, damit es zu für eine attraktive Infrastruktur, für die Umwelt und für die betroffenen Anrainer tragbaren Entscheidungen kommt.

Werner Hochreiter (AK Wien)

Wien, im März 2017

---

<sup>7</sup> <http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>

# VERANSTALTUNGSPROGRAMM – 17. JUNI 2016

## 15 JAHRE AARHUS-KONVENTION – WO STEHEN WIR?

### EINLADUNG

Freitag, 17. Juni 2016  
9.15 – 15.00 Uhr  
AK Wien Bildungszentrum  
Großer Saal  
Theresianumgasse 16-18  
1040 Wien

Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln:  
Straßenbahn Linie D (Station Plöbfgasse)  
U1 (Taubstummengasse)

### ANMELDUNG

Wir ersuchen um Ihre Anmeldung bis  
**Freitag, 10. Juni 2016** unter folgendem Link:  
<https://anmeldung.co.at/okobuero/15-jahre-aarhus-konvention/>

### VERANSTALTERINNEN

Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien  
ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung  
Wiener Umweltschutz

### INHALT

2001 trat die Aarhus-Konvention in Kraft. Anlässlich dieses 15-Jahr-Jubiläums laden wir Sie ein, gemeinsam mit uns eine Zwischenbilanz zu ziehen. Die Aarhus-Konvention ermöglichte Meilensteine auf dem Weg zu einem modernen und bürgernahen Umweltschutz. Dennoch bleiben noch offene Fragen bei der österreichischen Umsetzung der drei Säulen der Konvention: dem Zugang zu Umweltinformationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren und dem Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Fünf Impulsreferate schildern die Entwicklung der Aarhus-Konvention bis heute, beleuchten Varianten für nächste Schritte und werfen einen Blick über die Grenzen auf Modelle in anderen europäischen Ländern. Wie es mit der Aarhus-Konvention in Österreich konkret weitergehen soll, steht im Zentrum der anschließenden Podiumsdiskussion.

### PROGRAMM

- 9.15 Uhr **Registrierung**  
9.45 Uhr **Eröffnung**  
Sylvia **Leodolter**, AK Wien  
Andrea **Schnattinger**, Wiener Umweltschutz  
Beate **Striabel**, WWF, ÖKOBÜRO
- 10.00 Uhr **Vorträge**  
**Meilensteine der Aarhus-Konvention**  
Thomas **Alge**, ÖKOBÜRO  
**Offene Fragen zur UIG-Novelle**  
Verena **Madner**, Wirtschaftsuniversität Wien
- 11.00 Uhr Kaffeepause  
11.30 Uhr **Vorträge**  
**Beteiligung in Umweltverfahren**  
Bettina **Bachl**, Universität Linz  
**Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten**  
Teresa **Weber**, Universität Salzburg
- 12.30 Uhr Mittagspause  
13.30 Uhr **Vortrag**  
**Rechtsschutz der Öffentlichkeit im EU-Vergleich**  
Siim **Vahtrus**, Chair Justice & Environment
- 14.00 Uhr **Podiumsdiskussion**  
Thomas **Alge**, ÖKOBÜRO  
Werner **Hochreiter**, AK Wien  
Martin **Niederhuber**, Rechtsanwalt  
Waltraud **Petek**, BMLFUW  
Stephan **Schwarzer**, WKO
- Moderation: Christoph **Streissler**, AK Wien



# INHALTSVERZEICHNIS

## Vorwort

## Veranstaltungsprogramm – 17. Juni 2016

<b>1</b>	<b>Meilensteine der Aarhus-Umsetzung</b>	
	<b>Thomas Alge, Gregor Schamschula</b>	<b>1</b>
1.1	Einleitung	1
1.1.1	Worum geht es nun in der Aarhus-Konvention?	1
1.1.2	Welche Intention steht hinter der Aarhus-Konvention?	2
1.1.3	Meilensteine der Entwicklung	3
1.2	Die drei Säulen der Konvention	4
1.2.1	Umweltinformationen (Art. 4, 5)	4
1.2.2	Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 6, 7, 8)	4
1.2.3	Zugang zu Gerichten (Art. 9)	5
1.3	Transparenz und Compliance	5
1.4	Meilensteine der Umsetzung in der EU	6
1.5	Umsetzung in Österreich	6
1.6	Praxis im Gerichtszugang in Österreich	7
1.6.1	Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP)	7
1.6.2	IPPC-Anlagen	8
1.7	Nächste „Meilensteine“	8
1.8	Schlussfolgerungen	8
<b>2</b>	<b>Offene Fragen zur Umweltinformationsgesetz-Novelle 2015</b>	
	<b>Verena Madner, Birgit Hollaus</b>	<b>19</b>
2.1	Keine (vollständige) Informationserteilung, kein negativer Bescheid: Ergebnis des Rechtsschutzweges?	20
2.2	Keine (vollständige) Informationserteilung, negativer Bescheid: Ergebnis des Rechtsschutzweges?	21
2.3	Negativer Bescheid, Aufhebung wegen Rechtswidrigkeit: weiterhin Nichterteilung der Information?	21
2.4	Informationspflichtige Stelle ungleich Bescheid erlassene Stelle: Konsequenzen für den Rechtsschutz?	22
<b>3</b>	<b>Beteiligung in Umweltverfahren</b>	
	<b>Bettina Bachl</b>	<b>33</b>
3.1	Einleitung	33

3.2	Regelungsinhalt der zweiten Säule _____	34
3.2.1	Wozu? (Sinn/Funktion der Beteiligung) _____	34
3.2.2	Wobei/Woran? _____	35
3.2.3	Wer? (Akteure) _____	37
3.2.4	Wann bzw. wie lange? (Zeitpunkt und Dauer) _____	40
3.2.5	Wie? (Beteiligungsform und -ausmaß) _____	42
3.3	Resümee _____	47
<b>4</b>	<b>Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten</b>	
	<b>Teresa Weber _____</b>	<b>51</b>
4.1	Einleitung _____	51
4.2	Völker- und unionsrechtliche Vorgaben _____	51
4.2.1	Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention _____	51
4.2.2	Art. 47 EU-Grundrechtecharta _____	52
4.2.3	Verhältnis zueinander und Einfluss auf das nationale Recht _____	53
4.3	Umsetzungsdefizite und aktuelle Umsetzungsfragen in Österreich _____	53
4.3.1	Abgeschlossene oder laufende Verfahren betreffend die Umsetzung _____	53
4.3.2	Individuelle Rechtsakte: Notwendigkeit der Abkehr von der Schutznormtheorie _____	54
4.3.3	Rechtsschutz im Zusammenhang mit Verordnungen _____	54
4.3.4	Rechtsschutz im Zusammenhang mit Plänen und Programmen _____	55
4.3.5	Weitere Fragen _____	56
4.4	Umsetzungsstrategien _____	56
4.4.1	Umsetzung durch Rechtsprechung vs. Umsetzung durch Gesetzgebung _____	56
4.4.2	Umfassende Umsetzung vs. Sektorale Lösungen _____	56
4.5	Fazit _____	57
<b>5</b>	<b>Rechtsschutz der Öffentlichkeit im Bereich Umweltrecht im EU-Vergleich</b>	
	<b>Siim Vahtrus _____</b>	<b>69</b>
5.1	Einleitung _____	69
5.2	Zugang zu Gerichten in der Aarhus-Konvention und in der EU _____	70
5.2.1	Die Regelungen der Aarhus-Konvention _____	70
5.2.2	Regeln in der EU _____	70
5.2.3	Sonderstellung von Umweltorganisationen _____	71
5.3	Klagebefugnis in verschiedenen EU-Staaten _____	72
5.3.1	Deutschland _____	72
5.3.2	Portugal _____	72
5.3.3	Schweden _____	73
5.3.4	Frankreich _____	73
5.3.5	Estland _____	74
5.4	Andere Schranken für Zugang zu Gerichten _____	74
5.5	Zusammenfassung _____	75

**Anhang – Materialien** \_\_\_\_\_ **87**

Kurzgutachten im Auftrag der Bundesarbeitskammer aus Anlass des Entwurfs für ein Bundesgesetz mit dem das Umweltinformationsgesetz geändert wird (120/ME, XXV.GP)  
– Univ. Prof. Dr. Verena Madner \_\_\_\_\_ 89

Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten samt Erklärung – StF: BGBl. III Nr. 88/2005  
(NR: GP XXII RV 654 AB 662 S. 82. BR: AB 7150 S. 715) \_\_\_\_\_ 95

ECE/MP.PP/2014/L.11, Draft decision V/9b on compliance by Austria with its obligations under the Convention \_\_\_\_\_ 117

ECE/MP.PP/C.1/2012/4, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/48 concerning compliance by Austria  
(~ enthält die Empfehlungen des ACCC vom 16. Dezember 2011) \_\_\_\_\_ 121

ECE/MP.PP/C.1/2014/3, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2011/63 concerning compliance by Austria  
(~ enthält die Empfehlungen des ACCC vom 27. September 2013) \_\_\_\_\_ 139

Europäische Kommission, Aufforderungsschreiben zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention vom 10. Juli 2014 - Vertragsverletzung Nr. 2014/4111 C(2014)4883 final \_\_\_\_\_ 151

AK-Pressemeldung vom 17. Juni 2016  
„Aarhus-Konvention umsetzen: Große Bauprojekte würden dann schneller mit fairer Bürgerbeteiligung entschieden werden“ \_\_\_\_\_ 163

**Abkürzungsverzeichnis**

**Informationen zur Umweltpolitik**

# ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Die drei Säulen der Konvention \_\_\_\_\_ 4

# 1 MEILENSTEINE DER AARHUS-UMSETZUNG

*Mag. Thomas Alge, ÖKOBÜRO, Geschäftsführung*

*Mag. Gregor Schamschula, ÖKOBÜRO, Umwelt- und Europarecht, Rechtsservice*

## 1.1 Einleitung

Die Aarhus-Konvention trat im Jahr 2001 in Kraft. In etwa genauso lange beschäftigt sich ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung mit der Umsetzung des Abkommens. ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 16 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie GLOBAL 2000, Greenpeace, Naturschutzbund, VIER PFOTEN oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.

ÖKOBÜRO setzt sich also für die gemeinsamen Interessen der Umweltbewegung ein. Da wir über hohe rechtliche Expertise verfügen und die Aarhus-Konvention den Umweltorganisationen und Betroffenen Mitspracherechte gibt, liegt es in der Natur der Sache, dass wir uns massiv für die Umsetzung des Abkommens einsetzen.

### 1.1.1 Worum geht es nun in der Aarhus-Konvention?

Die Konvention wurde bereits 2001 von UN-Generalsekretär Kofi Annan als das ambitionierteste UNO-Projekt der „Umweltdemokratie“ bezeichnet.<sup>1</sup> Das ist durchaus zutreffend. So stärkt die Aarhus-Konvention nicht nur den Umweltschutz, sondern auch rechtsstaatliche und demokratische Strukturen. Das sind für mich unendlich hohe Werte.

#### **Wie sieht diese „Umweltdemokratie“ aus?**

Die Idee der Aarhus-Konvention findet sich im völkerrechtlichen Kontext das erste Mal in Grundsatz 10 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung (1992).<sup>2</sup> Demnach sind „Umweltfragen am besten auf entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffener Bürger (sic) zu behandeln“. Grundsatz 10 bezieht sich bereits explizit auf den Zugang zu Informationen, die Verfahrensbeteiligung und den Rechtsschutz.

Das war eine Reaktion auf die Erkenntnisse der letzten Jahrzehnte, wonach es besonders bei großen Projekten mit vielen Betroffenen und starken Umwelteingriffen, immer wieder zu massiven Protesten gekommen war. In Österreich waren das Projekte wie Zwentendorf, Hainburg oder die Enns-

---

<sup>1</sup> Vereinte Nationen: What people are saying about the Aarhus-Konvention, <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/statements.pdf> (6.9.2016)

<sup>2</sup> Report of the United Nations Conference on Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development (1992), A/CONF.151/26/Rev.1

nahe Trasse. Aus bzw. in diesen Protesten entwickelte sich zivilgesellschaftliches Engagement, aus welchem schließlich die Umweltbewegung und die Umweltorganisationen hervorgegangen sind. Von der Politik wurde erkannt, dass es zweckmäßig ist, diese Konflikte zu kanalisieren. Dadurch soll Eskalation vermieden, Entwicklung möglich und die Umweltinteressen bzw. die Interessen der Betroffenen besser gewahrt werden. Während die Aarhus-Konvention insb. auch die Umweltorganisationen mit besonderen Rechten ausstattet, ist davon in Rio noch nicht die Rede.

In Art. 1 schreibt die Aarhus-Konvention ein „Umweltmensenrecht“ fest. Art. 1 lautet wie folgt:

*„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.“*

Jede Person hat also ein Recht in einer Umwelt zu leben, die seiner Gesundheit zuträglich ist. Und dieses Recht gilt auch für zukünftige Generationen. Die Konvention konkretisiert dieses Recht später durch verschiedene Verfahrensrechte. Bei der Anwendung des Abkommens sollte man sich aber immer dieses Rechtes bewusst sein.

## 1.1.2 Welche Intention steht hinter der Aarhus-Konvention?

Ich möchte drei Ebenen hervorstreichen, die zwar ineinander greifen, den Ansatz aber gut beschreiben. Die erste Intention ist jene, einen Interessenausgleich in Konfliktfällen zu schaffen. Die Grundidee der nachhaltigen Entwicklung ist wirtschaftlichen Entwicklung und Umweltschutz in Einklang zu kriegen. Es gibt ein Interesse der Volks- und Privatwirtschaft die vorhandenen Ressourcen auszu-beuten, sei es um Gewinne abzuholen, Arbeitsplätze zu schaffen oder die Infrastruktur zu stärken. Das sind legitime Interessen. Doch auf der anderen Seite gibt es die Umwelt und die natürlichen Ressourcen, die heute nur noch bedingt belastbar sind. Die Umwelt kann sich nicht mehr regenerieren, die Arten sterben, das Klima ändert sich. Tausende Menschen sterben sogar in Österreich an der schlechten Luftqualität, jedes Jahr.<sup>3</sup> Insb. bei großen Projekten stehen die Behörden immer wieder unter Druck wegen einflussreicher Akteure, politischer Interventionen oder strukturellen Naheverhältnissen. Wenn diese Interessen unstrukturiert aufeinander treffen, führt das zu massiven Reibungsverlusten, Misstrauen und Frustration auf allen Seiten.

Die Aarhus-Konvention gibt der Öffentlichkeit Rechte, damit diese Konflikte nicht eskalieren und im Rahmen von Verfahren ein Interessenausgleich stattfindet. Durch die Verfahrensrechte werden die Konflikte strukturiert und kanalisiert und können konstruktiv genutzt werden. Das gelingt nicht immer, aber in der Regel schon.

Die zweite Idee hinter Aarhus, die ich hier hervorstreiche, ist verbesserter Umweltschutz durch Partizipation. Wie bereits erwähnt, regelt Art. 1 materiell, dass jede Person das Recht auf eine gute und lebenswerte Umweltqualität hat. Durch den Zugang zu Umweltinformationen, Rechtsschutz und Verfahrensbeteiligung sollen umweltrelevante Entscheidungen verbessert und dadurch der Umweltschutz verbessert werden. Hervorzuheben ist dabei die Rolle der Umweltorganisationen. Diese haben im Rahmen des Abkommens eine besondere Rolle und zugleich die weitgehendsten Rechte. Die Aarhus-Konvention anerkennt also die zivilgesellschaftliche und umweltpolitische Bedeutung

---

<sup>3</sup> European Environmental Agency: EEA 2014 Air quality report, <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2014> (6.9.2016).

der NGOs indem sie insb. diesen Organisationen das Recht gibt, im Namen der Umwelt vor Gericht zu ziehen. Sie sind damit die „rechtliche Stimme der Umwelt“. Während Betroffene, mit der Ausnahme der Umweltinformationen, in Verfahren zumindest ihre Betroffenheit nachweisen müssen, können Umweltorganisationen immer im Interesse der Umwelt agieren. Im Hinblick auf Umweltinformationen es ist wichtig, dass jede Person auf die beim Staat vorhandenen Umweltinformationen zugreifen kann, um sich ein besseres Bild von der Umweltsituation machen zu können.

Schließlich stärkt die Aarhus-Konvention den Rechtsstaat und die Demokratie. Transparenz, Verfahrensrechte und unabhängiger Rechtsschutz sind wesentliche Elemente einer funktionierenden Demokratie. Es wird dadurch schwieriger, Druck auf Behörden auszuüben. Wenn Fehler passieren, können diese korrigiert werden, wenn Akteure im Interesse der Umwelt im Verfahren sind und Zugang zu Umweltinformationen haben. Stabile Demokratien zeichnen sich nicht nur durch freie Wahlen und demokratische Regierungen aus, sondern durch ein System der „checks and balances“ das neben der Ermöglichung von zivilgesellschaftlichem Engagement auch die Sachrichtigkeit administrativer Entscheidungen begünstigt. Nicht zuletzt in jungen Demokratien zeigt sich, dass diese noch fragil sind und deshalb eine Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen benötigen. Die Aarhus-Konvention leistet dazu einen wichtigen Beitrag. Das Abkommen wurde daher nicht umsonst in den 1990er Jahren verhandelt als es darum ging, die neuen Demokratien des ehemaligen Ostblocks zu stärken.

### 1.1.3 Meilensteine der Entwicklung

Bereits Art. 1 der Stockholm-Erklärung erwähnte das Recht auf eine gute Umweltqualität:

*„Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. In this respect, policies promoting or perpetuating apartheid, racial segregation, discrimination, colonial and other forms of oppression and foreign domination stand condemned and must be eliminated.“<sup>4</sup>*

Dies wird in der Rio Erklärung 1992 noch gestärkt und schließlich im bereits erwähnten Art. 10 konkretisiert.

Die Aarhus-Konvention wurde im Rahmen des Environment for Europe (EfE) Prozesses der UNECE ausverhandelt.<sup>5</sup> Dieser Prozess startete bereits 1991 in Dobris auf Initiative der Niederlande und Norwegen. Bereits zwei Jahre später, 1993 in Luzern entstand schließlich die Idee für ein verbindliches Abkommen. In den Sofia Guidelines, welche im Oktober 1995 auf einer Ministerkonferenz der UNECE festgehalten wurden, finden sich bereits die wesentlichen Inhalte der Aarhus-Konvention mit ihren drei Säulen aus Umweltinformation, Beteiligung in Genehmigungsverfahren und Zugang zu Gerichten.<sup>6</sup> Auf dieser Konferenz gaben die Anwesenden auch das Bekenntnis für

<sup>4</sup> Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503> (6.9.2016).

<sup>5</sup> European Commission: The Aarhus Convention, <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/> (6.9.2016).

<sup>6</sup> Ministerial Conference Environment for Europe, ECE/CEP/24, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/1995/cep/ece.cep.24e.pdf> (6.9.2016).

ein verbindliches Abkommen. 1998 erfolgte schließlich die Unterzeichnung der Konvention durch die Vertragsparteien in Aarhus, Dänemark.<sup>7</sup> Sie trat mit 2001 in Kraft.

## 1.2 Die drei Säulen der Konvention

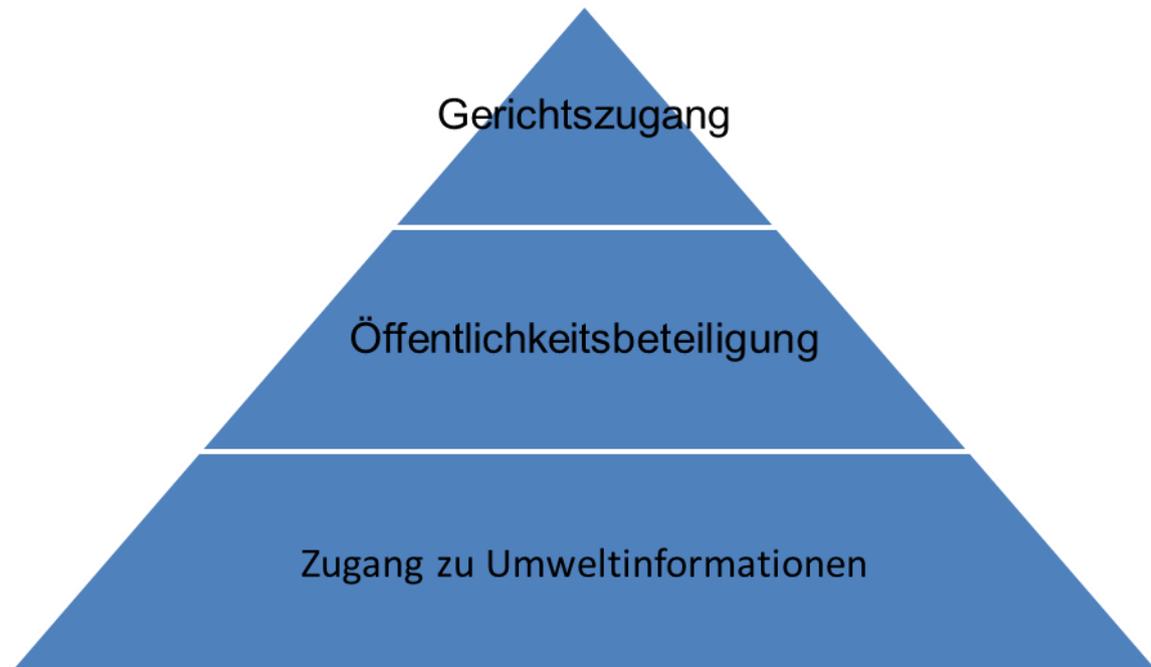


Abbildung 1: Die drei Säulen der Konvention

### 1.2.1 Umweltinformationen (Art. 4, 5)

Das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen steht jeder Person zu, egal ob juristischen Personen wie Umweltorganisationen, oder natürlichen Personen. Es ist auch unabhängig von der Staatszugehörigkeit und sehr extensiv auszulegen. Als erste Säule bietet der Zugang zu Umweltinformationen die Grundlage für die folgenden Rechte. Es ist gleichzeitig der unumstrittenste Teil der Konvention.

Neben dem Recht auf Auskunft über Umweltfragen für Alle, besteht auch die Pflicht des Staates auf Sammeln und selbständiges Veröffentlichen von Umweltinformationen.

### 1.2.2 Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 6, 7, 8)

Die Beteiligung der Öffentlichkeit in Umweltverfahren sieht vor, Umweltorganisationen und betroffene Einzelpersonen in Genehmigungsverfahren einzubeziehen. Der Zugang zu diesem Recht ist bereits enger gezogen, als jener zu Umweltinformationen, da die Konvention hier von der „betroffenen Öffentlichkeit“ spricht. Die Umsetzung erfolgte vor allem im Bereich von Verfahren über Großprojekte, konkret bei Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) und „IPPC“ Anlagengenehmigungen.

Die Beteiligung soll gem. Art. 6 Abs. 2 „frühzeitig und effektiv“ gestaltet sein und erstreckt sich nach Art. 7 auch auf „Pläne, Programme und Politiken“.

<sup>7</sup> UNECE, reports on the negotiations of the convention, <http://www.unece.org/env/pp/adwg.html> (6.9.2016).

### 1.2.3 Zugang zu Gerichten (Art. 9)

Zugang zu Gerichten bezieht sich auf die Durchsetzung der Rechte aus den ersten beiden Säulen, und zusätzlich auf die Bekämpfung von Handlungen und Unterlassungen, welche gegen umweltbezogene Bestimmungen verstoßen. Dieser „allgemeine“ Rechtsschutz des Art. 9 Abs. 3 ist Gegenstand vieler Kontroversen. Gerade in Österreich und Deutschland, wo anhand der der Schutznormtheorie NGOs aus Verfahren ausgeschlossen waren und der Schwerpunkt des Rechtsschutzes auf den subjektiv-öffentlichen Rechten von Nachbarinnen und Nachbarn ruhte, war ein Konfliktfeld mit dem Rechtsschutz der Aarhus-Konvention zu beobachten. Mittlerweile haben jedoch sowohl das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC)<sup>8</sup>, als auch der Europäische Gerichtshof (EuGH)<sup>9</sup> ausdrücklich geklärt, dass diese Einschränkung nicht derart auf NGOs anzuwenden ist. Während hinsichtlich der ersten und zweiten Säule bereits Richtlinien der Europäischen Union erlassen wurden, ist die Umsetzung der dritten Säule bislang noch nicht durch einen unionsrechtlichen Akt erfolgt.

Neben der Normierung des Zugangs zu Gerichten, normiert Art. 9 Abs. 4 Details zur Ausgestaltung des Rechtsschutzes. Dieser muss nämlich angemessen und effektiv sein, und darf für die Rechtsunterworfenen nicht übermäßig teuer sein.

## 1.3 Transparenz und Compliance

Auf der Ebene der Konvention bei den Vereinten Nationen wird Transparenz gelebt, indem alle Sitzungen für NGOs öffentlich sind und alle Dokumente für jede Person jederzeit verfügbar sind.<sup>10</sup>

Der Compliance Mechanismus ist sehr offen gestaltet, entgegen mancher anderer Konventionen kann jede Person einen Fall vor das Compliance Committee bringen. Der erste Fall wurde bereits 2002 anhängig gemacht.<sup>11</sup> Wird ein Fall durch eine Vertragspartei, das Komitee selbst, oder durch die Öffentlichkeit an das ACCC herangetragen, beginnt nach einer ersten Prüfung das Verfahren zu laufen. Bereits ab diesem Zeitpunkt werden die Schriftstücke gänzlich öffentlich abrufbar gehalten. Der betroffene Staat (bzw. Vertragspartei) und die einreichende Partei erhalten dann ausreichend Gelegenheit dazu, ihre Argumente vorzubringen und mit Belegen nachzuweisen. Das ACCC entscheidet schließlich über die Compliance/Non-Compliance, gibt Empfehlungen zur Umsetzung ab und informiert die betroffenen Parteien, sowie das höchste Gremium der Aarhus-Konvention: die Vertragsstaatenkonferenz (Meeting of Parties – MoP).

Die MoP überprüft schließlich die Entscheidung des ACCC („Findings“) und spricht dann verbindlich darüber ab. Eine Partei, die als „non-compliant“ bewertet wird, erhält Vorschläge, wie die Konvention richtig umzusetzen wäre und damit der Status wiederherzustellen ist. Das ACCC verfolgt schließlich die weitere Umsetzung in dem Bereich und fordert regelmäßig Berichte über die Umsetzungsschritte von der betroffenen Partei ein. Auch die Schriftstücke des Folgeverfahrens sind jederzeit online abrufbar und das Verfahren transparent.

<sup>8</sup> ACCC/C/2010/48.

<sup>9</sup> EuGH vom 8.3.2011, Rechtssache C-240/09, Slowakischer Braunbär.

<sup>10</sup> UNECE Website, <http://www.unece.org/env/pp/ccdocuments.html> (6.9.2016).

<sup>11</sup> ACCC/C/2004/01, <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/01TableKazakhstan.html> (6.9.2016).

## 1.4 Meilensteine der Umsetzung in der EU

Österreich und die Europäische Union ratifizierten die Aarhus-Konvention im Jahr 2005, wobei sie in der Europäischen Union am 17. Februar 2005<sup>12</sup> und in Österreich am 17. April 2005<sup>13</sup> in Kraft trat. Bereits 2003 wurden die Umweltinformationsrichtlinie<sup>14</sup> und die „Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie“<sup>15</sup> in Umsetzung der Konvention erlassen. Damit waren von unionsrechtlicher Seite schon früh Umsetzungsschritte zur Aarhus-Konvention gesetzt. Ebenfalls 2003 gab es bereits einen Vorschlag zur Umsetzung der dritten Säule zu Zugang zu Gerichten<sup>16</sup>, welche jedoch im Rat durch die Mitgliedstaaten blockiert wurde. 2014/2015 wurde innerhalb der Europäischen Kommission erneut eine Umsetzung des Zugangs zu Gerichten diskutiert, zu einem offiziellen Entwurf kam es jedoch nicht.

Für die Ebene der EU-Institutionen wurde 2006 eine Verordnung zur Umsetzung der Konvention erlassen.<sup>17</sup>

Während die dritte Säule daher auf Unionsebene nach wie vor auf eine Umsetzung wartet und dementsprechend auch einige Mitgliedstaaten nicht, oder nicht ausreichend aktiv waren und sind, gibt es mittlerweile mehrere Urteile europäischer Gerichte zur Anwendung des Art. 9 Abs. 3 der Konvention.<sup>18</sup> Mit Spannung erwartet wird in dem Zusammenhang auch die Entscheidung des EuGH zur Vorlage des VwGH im Fall des Kraftwerkes Tumpen-Habichen<sup>19</sup>.

Details zur Umsetzung durch die EU, sowie zur Auswirkung der EuGH Rechtsprechung finden sich in den folgenden Vorträgen.

## 1.5 Umsetzung in Österreich

Bereits 2004 kam es zu Novellen des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVP)<sup>20</sup> und des Umweltinformationsgesetzes (UIG)<sup>21</sup> zur Umsetzung der Aarhus-Konvention. Auch die Gewerbe-

---

<sup>12</sup> 2005/370/EC: Council Decision of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters.

<sup>13</sup> BGBl III 2005/88.

<sup>14</sup> RL 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der RL 90/313/EWG des Rates, ABI L 2003/41, 26.

<sup>15</sup> RL 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RL 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates, ABI L 2003/156, 17.

<sup>16</sup> Vorschlag für eine RL des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM 2003/624.

<sup>17</sup> VO (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 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, ABI L 2006/264, 13.

<sup>18</sup> EuGH C-240/09, EuGH C-404/12, EuGH C-401/12, EuG T-338/08, EuG T-37/04.

<sup>19</sup> Ra 2015/07/0055 (EU 2015/0008) vom 26. November 2015, C-664/15.

<sup>20</sup> BGBl. I Nr. 153/2004.

<sup>21</sup> BGBl. I Nr. 6/2005.

ordnung und das AWG wurden angepasst, um bei IPPC Verfahren Umweltorganisationen einzubinden.

Dabei wurden die ersten beiden Säulen der Aarhus-Konvention umgesetzt, die dritte Säule jedoch nur teilweise durch Rechtsschutz für Beteiligte in den Folgeverfahren von IPPC, UVP und UIG-Verfahren. Anderweitige Rechtsdurchsetzung im Umweltrecht nach Art. 9 Abs. 3 der Konvention erfolgte in Österreich nicht.

ÖKOBÜRO brachte schließlich 2010 beim ACCC eine Beschwerde gegen Österreich ein, um die fehlende Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 der Konvention zu kritisieren. Das ACCC entschied 2012 schließlich im Sinne der Beschwerde, dass Umweltorganisationen in Österreich keinen ausreichenden Rechtsschutz im Umweltrecht genießen und ihnen der Zugang zu Gerichten somit in Verstoß gegen die Konvention genommen ist.<sup>22</sup> 2014 wurde die „non compliance“ von der Vertragsstaatenkonferenz (MoP) bestätigt.

2015 wurde der Rechtsschutz für Umweltinformationsanfragen verbessert und damit den Beschwerden in einem laufenden ACCC Fall zum Teil entsprochen. Im gleichen Jahr kam es auch zur Vorlage der Frage zur direkten Anwendung von Art. 9 Abs. 3 der Konvention im Wasserrechtsgesetz an den EuGH.<sup>23</sup>

Die ersten Umsetzungsschritte zu Art. 9 Abs. 3 sind derzeit in Landesmaterien zu beobachten, wo derzeit das Land Wien einen Vorschlag zum Nachprüfungsrecht in Naturschutzverfahren präsentiert hat.<sup>24</sup> Sollte keine ausreichende Umsetzung erfolgen, ist 2017 auf der nächsten Vertragsstaatenkonferenz mit einer Verwarnung gegen Österreich zu rechnen.

Details zur Umsetzung in Österreich finden sich in den folgenden Vorträgen.

## 1.6 Praxis im Gerichtszugang in Österreich

Die Zahlen zur Nutzung des Beschwerderechtes durch die Zivilgesellschaft in Österreich zeigen, dass der Zugang zu Gerichten nur sehr selektiv wahrgenommen wird. Dort wo die dritte Säule der Aarhus-Konvention umgesetzt wurde (UVP, IPPC), kommt es zur Beteiligung und seltener auch zur Ergreifung von Rechtsmitteln.

### 1.6.1 Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP)

Seit 2005 besteht das Recht von Umweltorganisationen zur Erhebung von Rechtsmitteln gegen UVP-Bescheide. Bis 2014 war dies die Berufung an den Unabhängigen Umweltsenat, seit der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle liegt dies beim Bundesverwaltungsgericht (BVwG). Seit 2005 gab es in Österreich 295 UVP-Verfahren, wobei in 23 Verfahren eine Beschwerde durch Umweltorganisationen erhoben wurde. Das entspricht etwa 2 Rechtsmitteln pro Jahr in diesen größten Umweltverfahren Österreichs.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> ACCC/C/2010/48.

<sup>23</sup> Siehe Fußnote 18

<sup>24</sup> MA 22 –184895/2016; zur Kritik daran: Stellungnahme ÖKOBÜRO vom 25. Juli 2016 [http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero\\_stgn\\_wrnaturschutznovelle\\_aarhus\\_2016.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero_stgn_wrnaturschutznovelle_aarhus_2016.pdf) (6.9.2016).

<sup>25</sup> BMLFUW: 6. UVP-Bericht an den Nationalrat, <https://www.bmlfuw.gv.at/dam/jcr:f39261a4-5123-4c0b-8bca-25dac9a21a2f/6.%20UVP-Bericht%20an%20den%20NR%202015.pdf> (6.9.2016).

Seit 2013 besteht darüber hinaus das Recht für Umweltorganisationen, gegen negative Feststellungsbescheide zu berufen, bzw. zu beschweren. Bei etwa 300 Verfahren seit Einführung dieses Rechts erfolgten bis zum Ende der Erhebung 13 Rechtsmittel, von denen 4 erfolgreich waren. Das entspricht etwa 4 Rechtsmitteln pro Jahr. Ob auch das Einleiten von Feststellungsverfahren zulässig ist, hat derzeit der VwGH zu klären. Seit 2015 besteht dieses Recht auch für Nachbarinnen und Nachbarn.

## 1.6.2 IPPC-Anlagen

Seit 2005 gab es in Österreich 183 Verfahren zur Genehmigung sogenannter IPPC-Anlagen. Dabei wurde in nur einem einzigen Fall ein Rechtsmittel durch eine Umweltorganisation erhoben.<sup>26</sup>

## 1.7 Nächste „Meilensteine“

Der wesentlichste nächste Schritt zur Umsetzung der Aarhus-Konvention ist die Umsetzung des Zugangs zu Gerichten für Umweltorganisationen. Die derzeitige Situation mit laufenden Verfahren wegen nicht ausreichender Umsetzung gegen Österreich, sowie mehreren anhängigen, höchstgerichtlichen Entscheidungen sorgt für hohe Rechtsunsicherheit für die Rechtsunterworfenen. Eine klare, gesetzliche Regelung mit Parteistellung<sup>27</sup> für Umweltorganisationen würde Rechtssicherheit schaffen, Bedenken über die mangelhafte Umsetzung der Aarhus-Konvention beseitigen und die Öffentlichkeit, sowie den Umweltschutz entscheidend stärken. Dabei sollten Chancen und Bedenken offen diskutiert werden, der Blick ins Ausland, sowie auf die Erfahrungen in Österreich zeigen, dass die gewährten Rechte nur in Ausnahmefällen genutzt werden um die Umwelt zu schützen.

2017 findet die nächste Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention statt, bis Herbst 2016 hat Österreich Zeit, einen Bericht zu Fortschritten der Umsetzung zu berichten. Sollte bis dahin kein Fortschritt zu vermelden sein, droht Österreich die Verwarnung der MoP.

## 1.8 Schlussfolgerungen

Die Aarhus-Konvention gibt Menschen und NGOs das Recht, die Umwelt und sich selbst zu schützen und ist ein Umweltmensenrecht.

Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltdemokratie stärken wechselseitig den Staat und die Zivilgesellschaft, führen zu besseren, fundierteren Entscheidungen mit mehr öffentlicher Akzeptanz und Legitimation. Staatliche Verantwortung und öffentliche Verwaltungsstrukturen werden gestärkt und haben mehr Rückhalt in ihren Entscheidungen.

Mitsprache ermöglicht einen Interessenausgleich über strukturierte Kommunikation und hilft dabei, Konflikte zu vermeiden, bzw. gezielt zu lösen. Mitsprecherechte reduzieren Beschwerden und helfen dabei, Frieden zwischen den Beteiligten zu schaffen.

Wie sämtliche Zahlen zeigen, geht die Zivilgesellschaft sehr behutsam mit ihren Rechten um und erhebt nur in absoluten Ausnahmefällen Rechtsmittel. Obwohl derzeit Rechtsschutz nur in den größ-

---

<sup>26</sup> Anfragebeantwortungen: Beteiligung der Umweltorganisationen an abfallrechtlichen IPPC-Anlagen und in UVP-Genehmigungsverfahren (2.6.2016, 8498/AB), bzw. Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren über Integrated Pollution Prevention and Control-Anlagen (IPPC-Anlagen) (3.6.2016, 8480/AB).

<sup>27</sup> Vgl. ÖKOBÜRO: Aarhus: Parteistellung [http://www.oekobuero.at/images/doku/parteistellung\\_final.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/parteistellung_final.pdf) (6.9.2016).

ten Verfahren Österreichs umgesetzt ist, kommt es nur selten zu Verfahren in der Instanz durch Beschwerden von Umweltorganisationen. Das Umweltinformationsgesetz als erste Säule trifft bereits auf breite Akzeptanz bei der Öffentlichkeit und bei Behörden und bietet eine solide Grundlage zur Wahrnehmung von Beteiligung in Verfahren. Umfangreicher und konventionsgerechter Rechtsschutz für Umweltorganisationen sollte daher rasch umgesetzt werden.

# 15 Jahre Aarhus Konvention

## Meilensteine der Aarhus Konvention

Tagung am 17.Juni 2016

Mag. Thomas Alge, GF ÖKOBÜRO - Allianz der Umweltbewegung

ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung, A-1070 Wien, Neustiftgasse 36/3a  
T: +43 (0)1/5249377, F: +43 (0)1/5249377-20, E-Mail: office@oekobuero.at

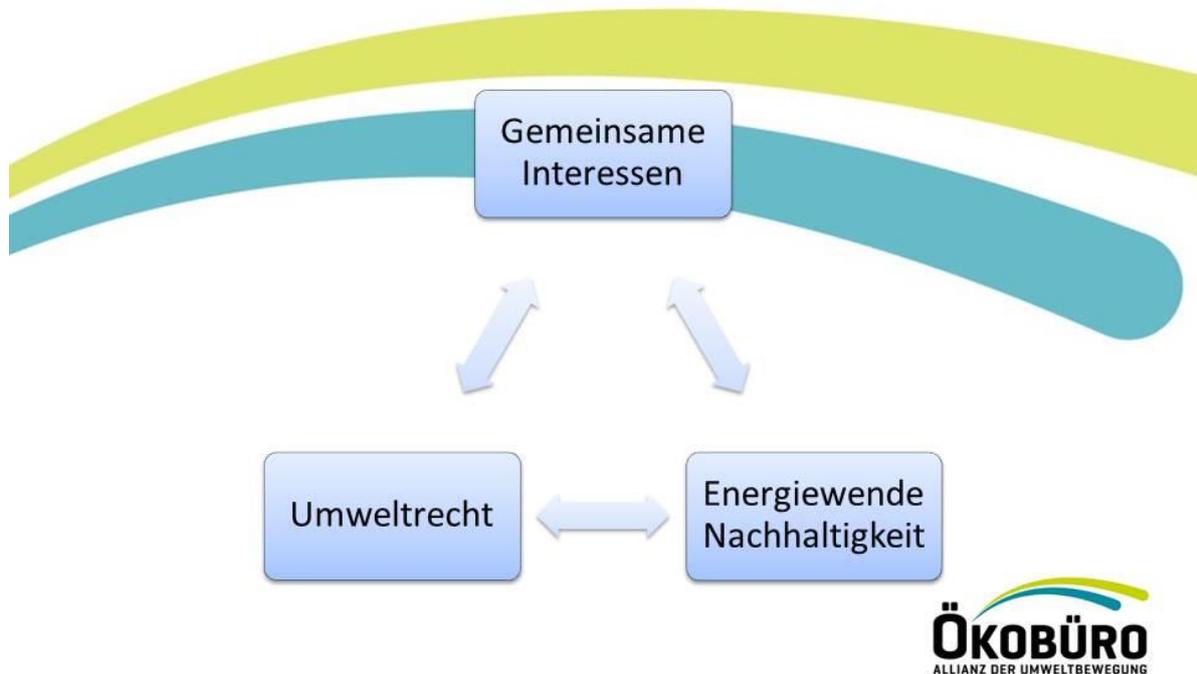


## Inhalte des Beitrags

1. Was ist die Idee hinter Aarhus?
2. Was sind die Besonderheiten?
3. Was sind die Inhalte?
4. Wie wurde die Konvention umgesetzt?
5. Wie geht es weiter?
6. Und viele Meilensteine...



# ÖKOBÜRO



“The Aarhus Convention is (remains) the most ambitious venture in **environmental democracy** undertaken under the auspices of the United Nations.

*Kofi Annan, Secretary-General, United Nations (2001)*  
*Ban Ki-Moon, Secretary-General, United Nations (2014)*



*„Umweltfragen sind am besten auf entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffenen Bürger zu behandeln. ...*

*(... Zugang zu Umweltinformationen, Verwaltungsverfahren, und Gerichtsverfahren...)“*

*Grundsatz 10 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung (1992)*



**ÖKOBÜRO**  
ALLIANZ DER UMWELTBEWEGUNG



*„Schutz des Rechts jeder Person ... .. auf ein Leben in einem Leben in einer seiner Gesundheit und ihrem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt.“*

*Artikel 1 Aarhus Konvention*



**ÖKOBÜRO**  
ALLIANZ DER UMWELTBEWEGUNG

# Intention der Aarhus Konvention

## 1. Interessenausgleich

- a) Betroffene/Umwelt vs Staat/private Interessen
- b) Konfliktfelder konstruktiv nutzen/kanalisieren

## 2. Umweltschutz durch Partizipation

- a) Bessere Entscheidungen durch Mitsprache
- b) Insb NGO als rechtl Stimme der Umwelt
- c) Umweltmenschenrecht

## 3. Stärkung von Demokratie und Rechtsstaat

- a) Öffentlichkeitsbeteiligung stützt Demokratie
- b) West-Ost-Transfer nach 1990



# Meilensteine der Entwicklung

**1972:** Artikel 1 Stockholm Erklärung: Recht auf gute Umweltqualität

**1992:** Artikel 10 Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung

**“Environment for Europe” Prozess** der UN-ECE

1991 (Dobris): Initiative NL und NOR

1993 (Luzern): Idee für verbindliches Abkommen

1994 und 1995: Entwicklung der „Sofia guidelines“

1995 (Sofia): Commitment für verbindliches Abkommen

1998 (Aarhus): Unterzeichnung

**2001:** in Kraft treten



# Drei Säulen der Konvention



# Drei Säulen der Konvention

## 1. Umweltinformationen (Art 4 und 5)

- a) Jedermann-Recht
- b) Extensive Auslegung
- c) Unumstritten

## 2. Öffentlichkeitsbeteiligung (Art 6 bis 8)

- a) Großprojekte (UVP und IPPC)
- b) Pläne und Programme, Gesetze
- c) „frühzeitig und effektiv“

# Drei Säulen der Konvention

## 3. Zugang zu Gerichten

- a) Betreffend 1. und 2. Säule
- b) Art 9/3 (allg Rechtsschutz für NGOs)
  - i. Streitpunkt AT/DE
  - ii. Schutznormtheorie vs Staatspraxis und ACCC
- c) Art 9/4
  - i. Effektiver Rechtsschutz
  - ii. Kosten



# Transparenz und Compliance

1. Gelebte Praxis auf Ebene der Konvention (UN-ECE)
  - a) Alle Dokumente öffentlich
  - b) Zugang zu allen Sitzungen f NGOs (ua)
2. Compliance Mechanismus
  - a) Entscheidung I/7 (2002, Lucca)
  - b) Jedermann kann Beschwerden vorbringen
  - c) Compliance Committee (ACCC)
  - d) Review/Bestätigung durch Vertragsstaaten
  - e) Laufendes Monitoring durch ACCC bei non compliance
3. Vollkommene Transparenz des Verfahrens



# Meilensteine der Umsetzung in EU

1. Ö und EU ratifizieren 2005
2. RL 2003/4/EG: UmweltinformationsRL
3. RL 2003/35/EG
  - a) „Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL“
  - b) UVP, IPPC, Pläne u Programme
4. RL Vorschlag Zugang zu Gerichten: Komm 2003/624
  - a) Blockade im Rat
  - b) Jedoch versch EuGH Rsp seit 2012
5. Ebene der EU-Institutionen
  - a) Verordnung 1367/2006



# Umsetzung in Österreich

1. UIG-und UVP-G Novellen 2004
2. ... Div Materiengesetze IPPC u Pläne, Programme
3. Rechtsschutz
  - a) UVP und IPPC: Parteistellung
  - b) UIG: seit 2015 beschleunigter Rechtsschutz
  - c) Artikel 9 Abs 3: nicht umgesetzt



# Allgemeiner Zugang zu Gerichten in Österreich

1. **2012:** Entscheidung ACCC nach ÖKOBÜRO-Beschwerde: NGO-Rechte fehlen
2. **2014:** Bestätigung „non compliance“ durch Vertragsstaatenkonferenz und konkrete „Empfehlungen“
3. **2015:** EuGH Vorlage des VwGH (Rs C-664/15) zum WRG
4. **2017:** Ggfs „Verwarnung“ bei Vertragsstaatenkonferenz zu erwarten



## Praxis Gerichtszugang in Österreich

Behutsamer Umgang der Zivilgesellschaft bei den größten Projekten Österreichs

1. **UVP** (seit 2005):
  - a) 295 Verfahren/23 Verfahren mit Beschwerden/2 Beschw p.a.
2. **IPPC** (seit 2005)
  - a) 183 Verfahren/1 Beschwerde
3. **UVP-Feststellung** (seit 2013)
  - a) 206 Verfahren/13 Beschwerden (davon 4 erfolgreich)



# Nächste „Meilensteine“

1. Volle Umsetzung des Gerichtszugangs
  - a) Rechtssicherheit herstellen
  - b) Chancen und Bedenken offen diskutieren
  
2. Aarhus Vertragsstaatenkonferenz 2017
  - a) Österreich berichtet bis Herbst 2016
  - b) ACCC berichtet an Vertragsstaatenkonferenz
  - c) Verwarnung Österreichs?



# Schlussfolgerungen

1. **Umweltmensenrecht:** Aarhus gibt Menschen und NGOs das Recht, die Umwelt und sich zu schützen
  
2. **Umweltdemokratie:** Aarhus ist zentrales Instrument der „Umweltdemokratie“
  1. Bessere Entscheidungen, mehr Akzeptanz und Legitimation
  2. Stärkung staatlicher Verantwortung und Strukturen
  
3. **Interessenausgleich** wird ermöglicht
  1. Statt Konflikten, strukturierte Kommunikation
  2. Mitsprache reduziert Beschwerden: „friedensstiftende Funktion“
  
4. **Zivilgesellschaft** geht behutsam mit den Rechten um
  1. Breite Akzeptanz des UIG
  2. Nur selektive Beschwerden in größten Verfahren Österreichs



# Vielen Dank für die Aufmerksamkeit

**Kontakt:**

Mag. Thomas Alge

ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung

Neustiftgasse 36/3a, A-1070 Wien

T: +43 (0)1/5249377-15, F: +43 (0)1/5249377-20, E-Mail: [thomas.alge@oekobuero.at](mailto:thomas.alge@oekobuero.at)



## 2 OFFENE FRAGEN ZUR UMWELTINFORMATIONSGESETZ-NOVELLE 2015

*Univ.-Prof. Dr. Verena Madner, Wirtschaftsuniversität Wien, Öffentliches Recht, Umweltrecht  
Birgit Hollaus, LL.M. (WU), Wirtschaftsuniversität Wien, Wirtschaftsrecht*

Mit der Umweltinformationsgesetz-Novelle 2015 (UIG-Novelle 2015) sollte das österreichische Umweltinformationsrecht an die Vorgaben der Aarhus-Konvention bzw. des Unionsrechts (RL 2003/4/EG) hinsichtlich des Zugangs zu Umweltinformationen und zum Rechtsschutz im Bereich Umweltinformation angepasst werden.

Bereits 2011 hatte das ACCC festgestellt, dass einige Elemente der österreichischen Rechtslage betreffend den Zugang zu Umweltinformationen nicht im Einklang mit der Aarhus-Konvention stehen. Die Feststellungen des ACCC betrafen den Zugang zum Rechtsschutz und die daraus resultierende Ausgestaltung des Säumnisschutzes bei Untätigkeit der betreffenden Behörde.<sup>1</sup> Denn bei Nichterteilung oder nicht vollständiger Erteilung der gewünschten Umweltinformationen innerhalb der gesetzlichen Frist, war zunächst ein Informationsverweigerungsbescheid zu beantragen. Diese Gestaltung des Umweltinformationsrechts entsprach nach Ansicht des ACCC insb. nicht den Vorgaben an einen effektiven und vor allem zügigen Rechtsschutz.<sup>2</sup> Diese Feststellungen des ACCC hat der Gesetzgeber mit der UIG-Novelle 2015 aufgegriffen.

Durch die UIG-Novelle 2015 hat die betreffende Behörde<sup>3</sup> nunmehr für den Fall, dass ein Informationsbegehren abgelehnt wird, einen negativen Bescheid automatisch – und entsprechend der völker-<sup>4</sup> und unionsrechtlichen<sup>5</sup> Maximalfrist spätestens zwei Monate nach Einlangen des Informationsbegehren – zu erlassen.<sup>6</sup> Die UIG-Novelle 2015 hat mit dem Informationsverweigerungsbescheid eine Hürde für den Rechtsschutz Informationssuchender eliminiert. Es bleibt aber dennoch näher zu untersuchen, wie sich der Rechtsschutz – insb. auch im Fall der Säumnis der informationspflichtigen Stellen gestaltet. Diese Fragen sollen im Folgenden anhand von Szenarien veranschaulicht werden.

---

<sup>1</sup> ACCC/C/2010/48, para 57 ff.

<sup>2</sup> Art. 9 Abs. 1 und 4 Aarhus-Konvention.

<sup>3</sup> In den Ausführungen wird in der Folge der Begriff der Behörde verwendet, denn die informationspflichtige Stelle iSd UIG ist oftmals nicht zu einer solchen Bescheiderlassung berechtigt. Der österreichische Rechtsschutz knüpft aber primär an dieser Bescheiderlassung an. Die Probleme, die sich aus einem Auseinanderfallen zwischen informationspflichtiger Stelle und Bescheid erlassender Stelle ergeben, werden unten dargestellt, 2.4.

<sup>4</sup> Art. 4 Abs. 7 Aarhus-Konvention.

<sup>5</sup> Art. 4 Abs. 5 RL 2003/4/EG.

<sup>6</sup> § 8 Abs. 1 UIG – vgl. dazu näher auch das Kurzgutachten im Auftrag der Bundesarbeitskammer aus Anlass des Entwurfs für ein Bundesgesetz mit dem das Umweltinformationsgesetz geändert wird (120/ME, XXV.GP) (im Anhang abgedruckt) – [https://wien.arbeiterkammer.at/service/stellungnahmen/umwelt/UIG\\_Novelle\\_2015.html](https://wien.arbeiterkammer.at/service/stellungnahmen/umwelt/UIG_Novelle_2015.html)

## 2.1 Keine (vollständige) Informationserteilung, kein negativer Bescheid: Ergebnis des Rechtsschutzweges?

Erteilt die betreffende Behörde die Information nicht und erlässt innerhalb der vorgesehenen zwei Monate ab Einlangen des Informationsbegehrens keinen negativen Bescheid, steht dem Informationssuchenden eine **Säumnisbeschwerde** gem. Art. 130 Abs. 1 Z 3 B-VG an das LVwG offen.

**Ergebnis des Rechtsschutzweges** über die Säumnisbeschwerde ist also im besten Fall ein negativer Bescheid, mit dem das Informationsbegehren abgelehnt wird und dessen mögliche Rechtswidrigkeit sodann im Rechtsschutzweg bekämpft werden kann; nicht erreichbar ist jedoch die Erteilung der begehrten Information. Letztlich folgen wie bisher im *worst case* zwei oft langwierige Rechtsschutzverfahren aufeinander, gerade weil die Behörde eine weitere Möglichkeit zur Bescheidnachholung bekommt gerade und das VwG selbst bei nicht Nachholung eine weitere Frist gewähren kann. Verkürzt wurde das Rechtsschutzverfahren nur insofern, als dass der Behörde nun eine klare Frist zur Bescheiderlassung von zwei Monaten gesetzt wurde, nach deren Ablauf eine Säumnisbeschwerde möglich ist.

Ein anderer Lösungsweg als der umgesetzte wäre die sog **Verhaltensbeschwerde** gem. Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG:<sup>7</sup> Das B-VG ermächtigt hier den einfachen Gesetzgeber dazu, für Handeln der Verwaltungsbehörden, das nicht zu den „vertypten“ Rechtsatzformen zählt (schlichtes Hoheitsverwaltung), die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte vorzusehen.<sup>8</sup> Die Inaktivität oder das Unterlassen einer Behörde – hier also das Nichterteilen einer Information – kann grundsätzlich als Verhalten einer Behörde verstanden werden und folglich Beschwerdegegenstand vor dem VwG sein.<sup>9</sup>

In Gegenüberstellung mit der Bescheidbeschwerde wäre **Ergebnis auch dieses Rechtsschutzweges** aber ebenso wenig die Erteilung der begehrten Information durch das VwG, er würde aber eine effizientere Lösung bringen: Das VwG hätte die Rechtswidrigkeit des Verhaltens der informationspflichtigen Stelle und die Verpflichtung zum Tätig werden – zur Herausgabe der Informationen – feststellen können. Diese Lösung hätte den Wegfall des Bescheiderfordernisses notwendig gemacht, was jedenfalls möglich gewesen wäre: Aarhus-Konvention („*A refusal of a request shall be in writing*“)<sup>10</sup> und Unionsrecht („*Die Weigerung, [...] ist dem Antragsteller in Schriftform [...] mitzuteilen*“)<sup>11</sup> fordern lediglich Schriftform, eine schlichte Mitteilung wäre also ausreichend (gewesen).

Der österreichische Gesetzgeber hat sich in § 8 UIG allerdings dezidiert für die Bescheidkonstruktion und den darauf gerichtet Rechtsschutz mittels der Bescheidbeschwerde entschieden, weshalb die Anwendung der Verhaltensbeschwerde ausgeschlossen ist.

---

<sup>7</sup> Dieser Lösungsweg wurde bereits in der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 für das UIG angedacht, letztlich jedoch verworfen. Der Gesetzgeber verortete eine Rechtsschutzlücke dadurch, dass nicht allen informationspflichtige Stellen eine „*Verwaltungsbehörde*“ ieS seien. ErläutRV 2290 BlgNR 24. GP, 2. Siehe dazu sogleich im Text.

<sup>8</sup> *Holoubek*, Die Verhaltensbeschwerde, in *Holoubek/Lang* (Hrsg.), *Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht* (2014) 113 (120 ff).

<sup>9</sup> *Grabenwarter/Fister*, *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit* (2016)<sup>5</sup> 228; *Hauer*, Beschwerdegegenstand in Verfahren vor den Landesverwaltungsgerichten, dem Bundesverwaltungsgericht und dem VwGH, in *Fischer/Pabel/Raschauer* (Hrsg.), *Handbuch Verwaltungsgerichtsbarkeit* (2014) 353 Rz 32.

<sup>10</sup> Art. 4 Abs. 7 Aarhus-Konvention.

<sup>11</sup> Art. 4 Abs. 5 RL 2003/4/EG.

## 2.2 Keine (vollständige) Informationserteilung, negativer Bescheid: Ergebnis des Rechtsweges?

Gegen den negativen Bescheid ist im UIG eine Bescheidbeschwerde grundsätzlich an das LVwG vorgesehen.<sup>12</sup> Das Rechtsschutzziel einer solchen Bescheidbeschwerde ist eine anders lautende Entscheidung in der Sache<sup>13</sup> oder die Aufhebung des Bescheides und Zurückverweisung an die Behörde zur neuerlichen Entscheidung. Die Entscheidung in der Sache hat dabei den Regelfall zu bilden.<sup>14</sup>

**Ergebnis des Rechtsweges** über die Bescheidbeschwerde ist die Bestätigung oder die Aufhebung des die Informationserteilung ablehnenden Bescheides, nicht aber die Erteilung der Information. Das mag für den Informationssuchenden unbefriedigend sein, ist aber weder von der Aarhus-Konvention<sup>15</sup> noch dem Unionsrecht<sup>16</sup> verlangt. Das VwG kann aber in den Folgenbeseitigungsausspruch<sup>17</sup> die Weisung zur Herausgabe der Informationen ausnehmen.<sup>18</sup> Dazu ist es aber nicht verpflichtet.

## 2.3 Negativer Bescheid, Aufhebung wegen Rechtswidrigkeit: weiterhin Nichterteilung der Information?

Hebt das VwG im Wege einer Bescheidbeschwerde nach dem UIG den rechtswidrig ergangenen negativen Bescheid auf und spricht das VwG im Spruch aus, dass die begehrte Information herauszugeben ist, ist die Bescheid erlassende Behörde – als Teil der Folgenbeseitigungspflicht – verpflichtet, unverzüglich den der Rechtsanschauung des VwG entsprechenden Rechtszustand herzustellen.<sup>19</sup> Probleme treten dort auf, wo die Bescheid erlassende Behörde dieser Pflicht dennoch nicht nachkommt. Beispiele aus der Praxis<sup>20</sup> zeugen davon, dass diese Fälle keine Seltenheit sind,

<sup>12</sup> § 8 Abs. 4 UIG. Über Beschwerden in Rechtssachen in den Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung erkennt das BVwG.

<sup>13</sup> Diese Entscheidung in der Sache erfasst auch die ersatzlose Behebung des angefochtenen Bescheids in Form eines Erkenntnisses, *Fuchs*, in *Fister/Fuchs/Sachs* (Hrsg.), *Das neue Verwaltungsgerichtsverfahren* (2013) § 28 VwGVG, Rz 17.

<sup>14</sup> VwGH 17.12.2014, Ro 2014/03/066; 27.1.2015, Ra 2014/22/0087.

<sup>15</sup> Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention.

<sup>16</sup> Art. 6 Abs. 1 RL 2003/4/EG.

<sup>17</sup> Hauer, *Gerichtbarkeit des öffentlichen Rechts* (2014)<sup>3</sup> Rz 205.

<sup>18</sup> Siehe zur Verpflichtungsklage, die die ähnlich gelagerte Rechtsschutzlücke bei Informationsbegehren gegen Unionsorgane schließen soll, *Wegener*, *Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit*, NVwZ 2015, 605 (616).

<sup>19</sup> § 28 Abs. 3 bis 5 VwGVG.

<sup>20</sup> ÖKOBÜRO (Hrsg.), *Verzögerungen bei der Herausgabe von Umweltinformationen*, Dokumentnachreichung zu EU PILOT 4613/13/ENVI (2014).

weshalb im Gesetzgebungsprozess sowohl die Umsetzung von Zwangsgeldern<sup>21</sup> als auch die „Exekution“<sup>22</sup> von Entscheidungen des VwG in Angelegenheiten des UIG gefordert wurde.

Die **Vollstreckung** von Erkenntnissen der VwG erfolgt nach dem VVG und obliegt den Bezirksverwaltungsbehörden;<sup>23</sup> sie zielt auf die Herstellung des im Erkenntnis des VwG geforderten Zustandes mit behördlichem Zwang ab.<sup>24</sup>

**Ergebnis der Vollstreckung nach dem VVG** ist – sofern die Bescheid erlassende Behörde der Verpflichtung nach Androhung des Zwangsmittels nachkommt – der Erhalt der begehrten Information. Voraussetzung dafür ist aber jedenfalls, dass das VwG in seinem Erkenntnis die informationspflichtige Stelle und die Leistung ausreichend bezeichnet.<sup>25</sup> Kommt die informationspflichtige Stelle der Verpflichtung nicht nach, wird durch das Zwangsmittel nur eine Geldleistung erbracht, nicht jedoch die begehrte Information übermittelt. Handelt es sich bei der informationspflichtigen Stelle überdies um eine Gebietskörperschaft, geht die Vollstreckung mangels verfügbarem Zwangsmittel ins Leere.

Angesichts der Untätigkeit der Bescheid erlassenden Behörde nach Feststellung der Mitteilungspflicht wäre auch<sup>26</sup> an die Geltendmachung eines **Amtshaftungsanspruchs** zu denken. Der Amtshaftungsanspruch beschränkt sich allerdings auf den Ersatz von Schäden am Vermögen, an der Person und an der Freiheit.<sup>27</sup> Ein solcher Schaden wird durch die ausbleibende Informationsherausgabe wohl nicht nachzuweisen sein. Der Amtshaftungsanspruch greift also letztlich nicht.

## 2.4 Informationspflichtige Stelle ungleich Bescheid erlassene Stelle: Konsequenzen für den Rechtsschutz?

Das UIG erstreckt die Informationspflicht in Anpassung an die unionsrechtlichen Vorgaben zum Behördenbegriff<sup>28</sup> auch auf Stellen, die keine Behörden i.e.S. sind, die aber unter der Kontrolle einer Behörde stehen und öffentliche Aufgaben ausüben<sup>29</sup> sowie Stellen, denen Aufgaben der öffentlichen

<sup>21</sup> Der Grüne Klub im Parlament, Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Umweltinformationsgesetz (UIG) geändert wird (UIG-Novelle), BMLFUW-UW.1.4.1/0041-I/1/2014, vom 18. Mai 2015, abrufbar unter [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME\\_03773/imfname\\_414845.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_03773/imfname_414845.pdf)

<sup>22</sup> Ökobüro, Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Umweltinformationsgesetz geändert wird vom 12. Mai 2015, abrufbar unter [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME\\_03755/imfname\\_413527.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_03755/imfname_413527.pdf)

<sup>23</sup> § 1 Abs. 1 Z 3 VVG.

<sup>24</sup> *Hengstschläger/Leeb*, *Verwaltungsverfahrensrecht* (2014)<sup>5</sup> 507 Rz 972.

<sup>25</sup> Die ausreichende Bestimmtheit der Leistung verlangt die Umschreibung des Verpflichteten, der Leistung sowie allenfalls Zeit und Ort ihrer Erbringung und ein allfälliger Anspruchsberechtigter in einer Weise, dass ohne weitere Ermittlungen über die geschuldete Leistung sogleich eine Vollstreckungsverfügung erlassen werden kann. *Thienel/Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrensrecht* (2009)<sup>5</sup> 554.

<sup>26</sup> Ob im Falle der Missachtung einer solchen Leistungspflicht auch andere Sanktionen gegen den Betroffenen gesetzt werden können (z.B. Verwaltungsstrafen), richtet sich nach den Verwaltungsvorschriften, *Thienel/Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrensrecht* (2009)<sup>5</sup> 558.

<sup>27</sup> § 1 Abs. 1 AHG.

<sup>28</sup> Art. 2 Abs. 2 RL 2003/4/EG. *Ennöckl/Maitz*, *UIG. Umweltinformationsgesetz* (2010)<sup>2</sup> § 3 Z 1 ff.

<sup>29</sup> Private Unternehmen, die im Zuge einer Aufgabenprivatisierung ehemals durch die Staat wahrgenommene Aufgaben besorgt werden, auf die der Staat keinen Einfluss hat, können deshalb nicht informationspflichtige Stellen sein.

Verwaltung per Gesetz übertragen wurden („*informationspflichtige Stelle*“).<sup>30</sup> Ein Beispiel für eine solche informationspflichtige Stelle ist die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) als ausgegliederte Rechtsträgerin im 100 %igen Eigentum des Bundes.<sup>31, 32</sup> Solche informationspflichtigen Stellen können zwar die begehrten Informationen erteilen, mangels Behördenqualität aber keinen negativen Bescheid im Ablehnungsfall erlassen. Für diese Fälle sieht das UIG vor, dass das Informationsbegehren von der für die Führung der sachlichen Aufsicht zuständige Stelle bzw. der BVB zu erledigen ist.<sup>33</sup> Für den Fall der ASFINAG wäre hier in der Bundesstraßenplanung der BMVIT zur Erlassung des negativen Bescheides zuständig.<sup>34</sup> In solchen Konstellationen fällt also die informationspflichtige Stelle und die Bescheid erlassende Stelle auseinander. Da der Bescheid allerdings Ausgangspunkt für den Rechtsschutz ist, ist folglich auch ein Erkenntnis des VwG an die Bescheid erlassende Stelle gerichtet, auch wenn diese faktisch nicht unmittelbar über die begehrten Informationen verfügt. Dort, wo Aufgaben ohne Beleihung auf sog ausgegliederte Rechtsträger, wie bspw. die ASFINAG,<sup>35</sup> übertragen werden, besteht durch die Wahrnehmung der Anteilsrechte (gesellschaftsrechtlich) zwar grundsätzlich die Möglichkeit, die informationspflichtige Stelle zur Herausgabe der Informationen zu verpflichten.<sup>36</sup>

Auch die **Vollstreckung** des VwG-Erkenntnisses, mit dem die Bescheid erlassende Behörde verpflichtet wird, mangels Zwangsmittel gegen eine Gebietskörperschaft, ins Leere.<sup>37</sup>

Als letztes zur Verfügung stehendes Mittel kann in solchen Situationen eine Beschwerde an die **Volksanwaltschaft** angedacht werden. Auch über diesen Weg kann allerdings nur das Verhalten der Bescheid erlassenden Behörde überprüft werden, denn die privatrechtsförmige Betätigung ausgegliederter Rechtsträger, also bspw. die ASFINAG, gilt nicht als „*Verwaltung des Bundes*“ iSd Art. 148a Abs. 1 B-VG und ist daher von der Zuständigkeit der Volksanwaltschaft nicht umfasst.<sup>38</sup>

#### **Zusammenfassend kann vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention gesagt werden:**

- Art. 4 Abs. 2 und 7 Aarhus-Konvention verlangt, dass dem Informationssuchenden spätestens nach zwei Monaten entweder die Information erteilt wird, oder ihm schriftlich mitgeteilt wird, warum das Informationsbegehren abgelehnt wird. Mit der gesetzlich determinierten Frist von zwei Monaten, innerhalb derer auch der negative Bescheid zu erlassen ist, wurde dieser Anforderung Rechnung getragen.

---

<sup>30</sup> § 3 UIG.

<sup>31</sup> § 3 Abs. 1 Z 3 UIG.

<sup>32</sup> Verwaltet werden die Anteilsrechte vom BMVIT, § 2 iVm Anlage 2, Teil 2 L Z 5 BundesministerienG.

<sup>33</sup> § 8 Abs. 3 UIG. In ihrer Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das UIG geändert wird, BMLFUW-UW.1.4.1/0041-I/1/2014, vom 15. Mai 2015, 3 f argumentierte der Grüne Klub im Parlament, dass eine Beleihung der informationspflichtigen Stelle für die Aufgabe der Bescheiderlassung aus Rechtsschutzsicht zu bevorzugen wäre.

<sup>34</sup> § 7 Abs. 2 Bundesstraßengesetz 1971.

<sup>35</sup> Für die Erlassung eines Bescheides in Angelegenheiten ist UIG ist die ASFINAG gerade nicht beliehen worden.

<sup>36</sup> Eine entsprechende, vom Aktienrecht abweichende sondergesellschaftsrechtliche Regelung ist im Fall der ASFINAG soweit ersichtlich nicht erfolgt.

<sup>37</sup> Siehe oben, 2.3.

<sup>38</sup> *Frank/Chvosta*, Einführung in das öffentliche Recht unter Berücksichtigung des Unionsrechts. Skriptum für die modulare Grundausbildung der Verwendungsgruppen A1 und A2 sowie der Entlohnungsgruppen v1 und v2 (2014) 82.

- Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention verlangt, dass im nationalen Recht die Möglichkeit besteht, die Nichtbehandlung oder – vermeintlich rechtswidrige – Behandlung des Informationsersuchens überprüfen zu lassen. Auch hier besteht grundsätzlich mit der Säumnisbeschwerde und der Bescheidbeschwerde eine solche Möglichkeit im österreichischen Recht. Gerade bei der Säumnisbeschwerde stellt sich berechtigterweise die Frage, ob hier durch die mehrmaligen Fristen, die der Behörde zur Nachholung ihres Bescheides gesetzt werden, den Anforderungen an einen effektiven und zügigen Rechtsschutz<sup>39</sup> entsprochen wird.
- Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention sieht vor, dass die endgültige Entscheidung in diesem Überprüfungsverfahren für die in Anspruch genommene Behörde verpflichtend sein soll. Dies indiziert, dass mit einer Entscheidung, die das Bestehen des Informationsanspruchs bestätigt, oder das rechtswidrige Handeln der betreffenden Behörde feststellt, auch das Informationsbegehren durchgesetzt werden kann. Die Ausführungen haben gezeigt, dass im österreichischen System die Durchsetzung des bindenden VwG-Erkenntnisses nicht nur aber gerade bei Auseinanderfallen der Bescheid erlassende und der informationspflichtigen Stelle einige Schwierigkeiten aufwirft. Hier bestehen unzweifelhaft Lücken im österreichischen System, die auch die UIG-Novelle 2015 nicht zu schließen vermochte.

---

<sup>39</sup> Art. 9 Abs. 1 und 4 Aarhus-Konvention.

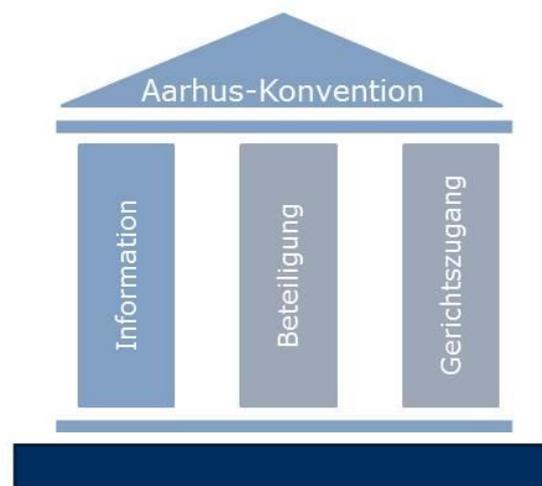
# Umweltinformation in der Aarhus-Konvention

## Offene Fragen zur Umsetzung im UIG

Verena Madner

# Umweltinformation in der Aarhus-Konvention

- Tragende Rolle von Information im Umweltschutz
- Idee der „informierten Öffentlichkeit“
- Aktive Informationsrechte („Kulturwandel“)



- Zugang zu Umweltinformation (passive access to information)
  - „Jedermann-Recht“
  - Zeitlimits
  - Optionale Ablehnungsgründe
  - Verfahren bei Ablehnung
- Informationspflichten (active access to information)
- Rechtsschutz betreffend Zugang zu Umweltinformation

- **Vor** Aarhus-Konvention
  - nur einzelne Zugangsmöglichkeiten zu bestimmten Umweltdaten
  - Anpassung an weiteres Konzept der Aarhus-Konvention erforderlich
- UIG 1993
  - aktive Informationspflichten (Bereitstellung von Umweltinformationen)
  - „Jedermann-Recht“ auf Zugang zu Umweltinformationen ohne Nachweis eines Rechtsanspruches oder rechtlichen Interesses

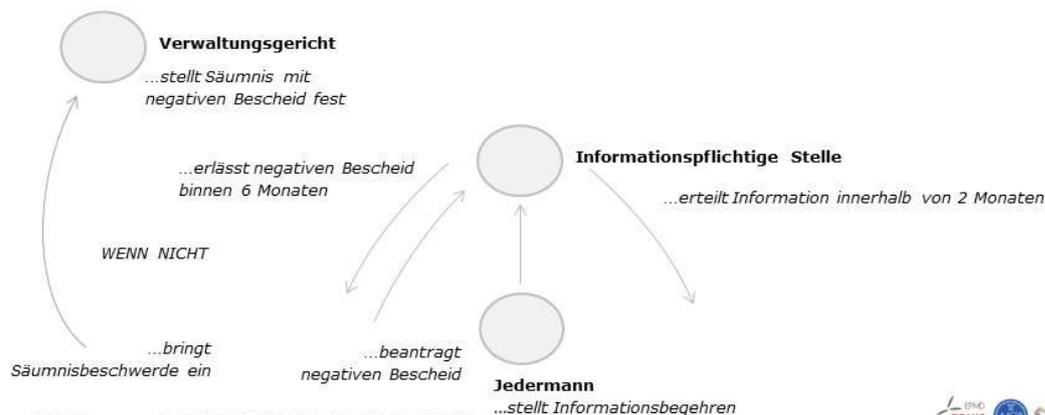
## UIG-Novelle 2015: Anlass

- Problem: Nichterledigung eines Informationsbegehrens
  - separate Beantragung eines negativen Bescheides Voraussetzung für Rechtsschutz
  - bei Säumnis mit negativem Bescheid Säumnisbeschwerde erst nach 6 Monaten, dann erst Bescheidbeschwerde
- Aarhus Convention Compliance Committee ACCC/C/2010/48
  - kein effektiver und vor allem zügiger Rechtsschutz
  - Umsetzungsdefizite in Bezug auf Art 4(7), Art 9(1) u (4) Aarhus-Konvention

## Umweltinformation in Österreich Vor UIG-Novelle 2015

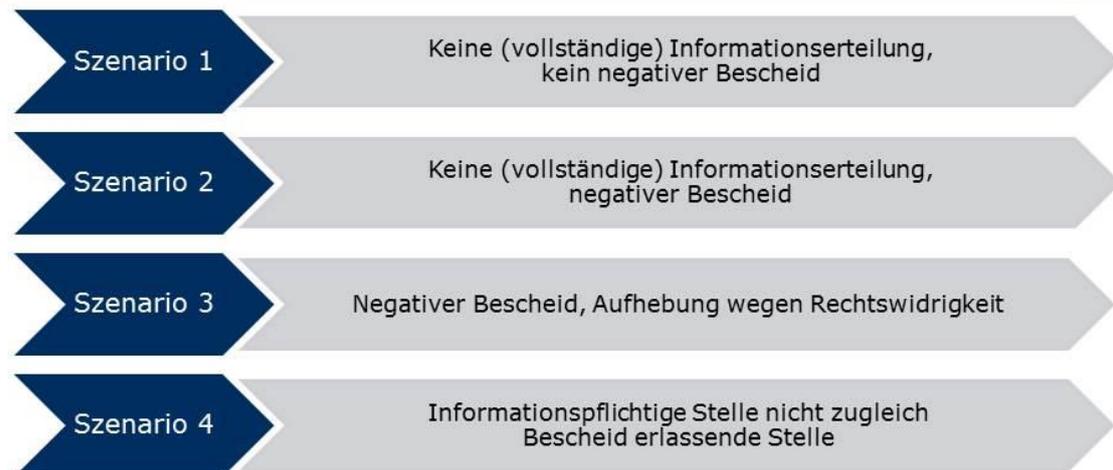
Informationsbegehren wird **nicht** erledigt

Informationsbegehren wird **positiv** erledigt



- ua Anpassung der österreichischen Rechtslage an ACCC/C/2010/48
- nunmehr:
  - bei negativer Erledigung verpflichtende Bescheiderlassung nach 2 Monaten
  - nach Ablauf dieser 2 Monate bereits Säumnisbeschwerde möglich

Aarhus-konformer Zustand?  
Herausforderungen?

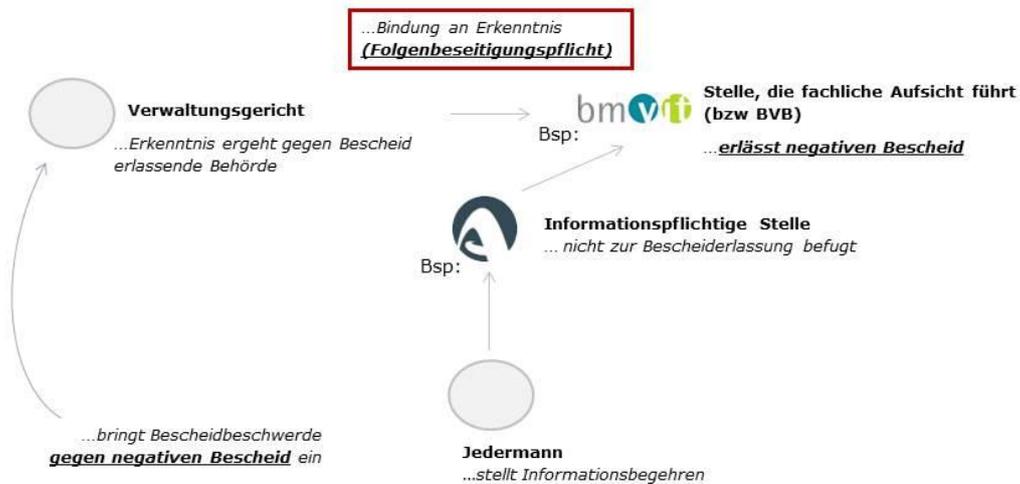


- Rechtsschutzmittel: **Säumnisbeschwerde**
  - Fristverkürzung mit UIG-Novelle 2015
  - Bestehen des Anspruchs bzw Informationserteilung **nicht** Gegenstand
  - keine Kompetenz des VwG zur Herausgabe der Umweltinformationen, nur Feststellung der Säumnis
  - Effektivität?
  
- Alternative: **Verhaltensbeschwerde?**

- Rechtsschutzmittel: **Bescheidbeschwerde**
  - inhaltliche Rechtswidrigkeit, Überprüfung der rechtlichen Beurteilung (Ablehnungsgründe)
  - Informationserteilung **nicht** Gegenstand
  - gegebenenfalls ersatzlose Aufhebung des negativen Bescheides, kein positiver Bescheid
  
- Anweisung zur Informationsherausgabe im Folgenbeseitigungsausspruch?

- **Bindung** der Behörde an VwG-Erkenntnis
  - Folgenbeseitigungspflicht verpflichtet zur Informationsherausgabe
  - Nichterfüllung der Pflicht?
- **Vollstreckung** von VwG-Erkenntnissen nach dem VVG?
  - ausreichend bestimmte Leistung ?
  - Zwangsstrafen?
- **Amtshaftungsanspruch** gegen untätige Behörde?
- faktische Grenzen der Bindung? ACCC/C/2008/30 Moldawien

- Weiter Behördenbegriff der Aarhus-Konvention
  - Auseinanderfallen von informationspflichtiger Stelle und Bescheid erlassender Behörde
  - Rechtsschutz hängt am Bescheid
- **Folgenbeseitigungspflicht** trifft Bescheid erlassende Behörde
  - Weisung iSd Art 20 Abs 1 B-VG (Regiebetriebe, Beliehene)
  - Problem: **Ausgliederte**?



## Resümee

- UIG-Novelle 2015
  - Wegfall der separaten Beantragung des negativen Bescheids
  - Frist von max zwei Monaten für negativen Bescheid verkürzt Rechtsschutzweg
- Verbleibende Herausforderungen im UIG-Rechtsschutz
  - Effizienz und Zügigkeit des Rechtsschutzes bei Unterlassen der Informationserteilung – Verhaltensbeschwerde?
  - Bindung an die gerichtlichen Entscheidung
  - Durchsetzung der gerichtlichen Entscheidung

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!



VIENNA UNIVERSITY OF  
ECONOMICS AND BUSINESS

**Department of Socioeconomics**

Research Institute for Urban  
Management and Governance  
Welthandelsplatz 1, Building D3  
1020 Vienna, Österreich

**Univ.Prof. DR. VERENA MADNER**

*PROFESSOR OF PUBLIC LAW, ENVIRONMENTAL  
LAW, PUBLIC AND URBAN GOVERNANCE*

T +43-1-313 36 – 4662  
verena.madner@wu.ac.at  
www.wu.ac.at/urban

# 3 BETEILIGUNG IN UMWELTVERFAHREN

*Dr.in Bettina Bachl, Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Staatsrecht*

## 3.1 Einleitung

Beteiligung der Öffentlichkeit in Umweltverfahren – manche fordern mehr davon, andere weniger. Abgesehen von damit einhergehenden faktischen Problemen gestaltet sich die **rechtliche Situation** aufgrund des Zusammenspiels von völker- und unionsrechtlichen Vorgaben, deren teilweise schwieriger Kompatibilität mit Bestimmungen des nationalen Rechts und ein in diesem Bereich in letzter Zeit außerordentlich aktiver EuGH als äußerst komplex.

Fakt ist, dass in den vergangenen Jahrzehnten das Umweltbewusstsein der Bevölkerung stetig gewachsen ist. In Anbetracht der Tatsache, dass die Natur selbst keine Stimme hat, ist es vielen Bürgern ein Anliegen, die Interessen der Umwelt und somit indirekt bzw. direkt auch ihre eigenen zu vertreten.<sup>1</sup> Die Schaffung eines **entsprechenden rechtlichen Rahmens** für die Einbindung der Öffentlichkeit und deren Mitwirkung an umweltrelevanten Entscheidungen ist daher nun schon länger Thema.<sup>2</sup>

Die im Fokus dieses Beitrags stehende **Aarhus-Konvention**<sup>3</sup> ist in diesem Bereich zweifelsfrei als Meilenstein auf internationaler Ebene anzusehen. Ihre **zweite Säule** befasst sich mit der Öffentlichkeitsbeteiligung an gewissen umweltrelevanten Entscheidungsprozessen. Erstaunlicherweise dürfte es gerade in diesem Punkt international gesehen noch großen Diskussionsbedarf geben: So betrafen bislang (Stand: Jänner 2014) die mit großem Abstand meisten beim ACCC<sup>4</sup> eingelangten Vorwürfe einer Non-Compliance nicht etwa Fragen des Gerichtszugangs, sondern die Vereinbarkeit nationaler Vorschriften und Vorgänge mit der zweiten Säule der Aarhus-Konvention.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Insb. bei im medialen Fokus stehenden Vorhaben ist das Beteiligungsbedürfnis der Öffentlichkeit besonders ausgeprägt und eine Abwicklung ohne ihre Einbeziehung in weiten Bereichen des Umweltrechts nicht (mehr) denkbar. So bspw. bei großen Infrastrukturprojekten (z.B. Stuttgart '21, 380-kV-Salzburgleitung etc.), aber auch bei kleineren, regionalen Vorhaben mit gesteigertem Medieninteresse (z.B. Neugestaltung der Mariahilfer Straße).

<sup>2</sup> Seit den frühen 1980er Jahren weisen immer mehr (internationale) Leitpapiere, Dokumente und Vereinbarungen Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich auf. Vgl. für viele Abs. 23 UN World Charter for Nature (Weltcharta für die Natur aus 1982; Beschluss A/RES/37/7); oder das UNECE Übereinkommen von Espoo über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (1991; BGBl III 1997/201).

<sup>3</sup> Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, BGBl III 2005/88.

<sup>4</sup> Beim ACCC handelt es sich um das gem. Art. 15 Aarhus-Konvention bzw. der Decision I/7 (Decision I/7 on review of compliance vom 2.4.2004, ECE/MP.PP/2/Add.8) eingerichtete, zentrale Organ zur Überprüfung der Vertragsparteien bezüglich der Erfüllung ihrer Konventionsverpflichtungen.

<sup>5</sup> Vgl. dazu die Grafik auf der offiziellen UNECE Homepage <http://www.unece.org/index.php?id=35292> (10.6.2016).

Ganz allgemein **bedeutet** Öffentlichkeitsbeteiligung<sup>6</sup> „die Möglichkeit aller betroffenen und bzw. oder interessierten Personen, ihre Interessen oder Anliegen bei der Entwicklung von Plänen, Programmen, Politiken oder Rechtsakten zu vertreten bzw. vorzubringen.“<sup>7</sup> Verschiedene Akteure (einzelne Bürger, Bürgerinitiativen, Vertreter von Interessensgruppen<sup>8</sup> etc.) werden in einen Entscheidungsprozess eingebunden, um ihre Interessen bzw. Anliegen vorbringen zu können.

Natürlich gibt es nicht DIE Öffentlichkeitsbeteiligung schlechthin. Wird über die Beteiligung der Öffentlichkeit an einem bestimmten Prozess diskutiert, muss – unter Berücksichtigung der jeweils konkret vorliegenden Parameter<sup>9</sup> – eine Antwort auf folgende Fragen gefunden werden:

- Wozu? (Sinn/Funktion)
- Wobei/Woran? (Gegenstand, Sachbereiche)
- Wer? (Akteure)
- Wann? (Zeitpunkt)
- Wie? (Formen)

Je nach getroffener Auswahl können sich sehr unterschiedlich ausgestaltete Partizipationsprozesse ergeben. Im Fokus des vorliegenden Beitrags steht jedoch weniger die Frage, welche verschiedenen „Spielarten“ der Öffentlichkeitsbeteiligung im Allgemeinen möglich/denkbar sind. Vielmehr soll der spezielleren Frage nachgegangen werden: „*Welches Ausmaß der Öffentlichkeitsbeteiligung ist zwingend – weil rechtlich vorgegeben – in Umweltverfahren einzuhalten?*“ Wie hat Österreich die Vorgaben der Konvention hinsichtlich der unterschiedlichen Sachbereiche umgesetzt bzw. wo bestehen noch offene Punkte?

## 3.2 Regelungsinhalt der zweiten Säule

### 3.2.1 Wozu? (Sinn/Funktion der Beteiligung)

Die Konvention misst der Einbindung der Öffentlichkeit in staatlichen Entscheidungsprozessen mit Umweltrechtsbezug **große Bedeutung** bei. Ziel und Zweck der Art. 6, 7 und 8 ist es, durch die Eröffnung eines informierten, öffentlichen Diskurses über Umweltauswirkungen von Entscheidungen und ein transparentes Verfahren die Entscheidungsqualität und -akzeptanz zu verbessern. Öffentlichkeitsbeteiligung soll zur demokratischen Legitimation und Rechtmäßigkeit von Entscheidungen

---

<sup>6</sup> Öffentlichkeitsbeteiligung wird oftmals als Synonym für Bürgerbeteiligung verwendet. Aber tatsächlich ist „Öffentlichkeitsbeteiligung“ der weitere Begriff. Vgl. *Arbter* u.a., in ÖGUT/BMLFUW (Hrsg.) Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung (2005) ÖGUT-NEWS I/2005, 6, welche eine Differenzierung zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und Bürgerbeteiligung (= Beteiligung von Bürger als Einzelpersonen oder Bürgerinitiativen an einem Vorhaben, um ihre Interessen als Privatperson oder als Gruppe von Privatpersonen einzubringen) vornehmen.

<sup>7</sup> *Arbter*, in BMLFUW (Hrsg.), Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung (2011) 133; Die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Interessensvertretungen, NGOs und externen Fachexperten im Rahmen eines Projektes im Auftrag des Bundeskanzleramtes und des Lebensministeriums erarbeitet und vom Ministerrat am 2. Juli 2008 beschlossen. Hinweis: auch online erhältlich unter [http://partizipation.at/standards\\_oeb.html](http://partizipation.at/standards_oeb.html) (10.6.2016); für weitere Handbücher/Leitfäden siehe [http://partizipation.at/handbuecher\\_leitfaeden.html](http://partizipation.at/handbuecher_leitfaeden.html) (10.6.2016).

<sup>8</sup> Diese InteressenvertreterInnen werden als „organisierte Öffentlichkeit“ bezeichnet.

<sup>9</sup> Dabei zu beachtende Parameter sind z.B. Gegenstand, Reichweite, Anzahl der möglicherweise Betroffenen.

beitragen, und somit effizienz- (durch gesteigerte Akzeptanz) sowie qualitätssteigernd wirken. Spätere Entscheidungen können darauf aufbauen und sind so besser vorbereitet und abgesichert.<sup>10</sup>

Eine „richtig“ durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung kann somit für alle Beteiligten **positive Effekte** aufweisen und erfüllt zusammengefasst folgende **Funktionen**:

- **Informationsfunktion** (Essentiell für Meinungsaustausch; Vorbeugung von Unmut und Missverständnissen; Info für Behörden – „Doppelfunktionalität“)<sup>11</sup>
- **Integrationsfunktion** (Erhöhung der Akzeptanz, Identifikation und Zufriedenheit mit der Entscheidung bzw. deren Legitimation)<sup>12</sup>
- **Demokratische Funktion („Kontrollfunktion“)** (durch direktdemokratische Elemente Sicherung der Transparenz bzw. Qualität der Entscheidung)<sup>13</sup>
- **Rechtsschutzfunktion** (frühe Abklärung der Standpunkte; Gewährleistung der objektiven Richtigkeit der Sachentscheidung)<sup>14</sup>

Dennoch darf die Öffentlichkeitsbeteiligung auch **nicht** als **Wundermittel** gesehen werden. Keinesfalls soll eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu einer Enthebung der Entscheidungsträger aus ihrer Verantwortung führen. Darüber hinaus bestehen weitere **Grenzen**. So ist Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem wenig sinnvoll, wenn – aus welchen Gründen auch immer – keine Bereitschaft der Öffentlichkeit besteht, sich daran zu beteiligen, oder ohnedies kein Diskussions-, Handlungs- bzw. Umsetzungsspielraum besteht.

### 3.2.2 Wobei/Woran?

#### Regelungsbereiche der Aarhus-Konvention

Die dem Thema „*Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren*“ gewidmete **zweite Säule** kann nach ihren Art. 6, 7 und 8 inhaltlich wiederum in **drei Bereiche** unterteilt werden, welche jeweils an unter-

<sup>10</sup> Öffentlichkeitsbeteiligung kann friedensstiftende Funktion haben und zu einer verstärkten Identifikation der Öffentlichkeit mit der Entscheidung führen, wodurch auch deren Zufriedenheit mit dem Ergebnis erhöht werden kann.

<sup>11</sup> Diese Funktion ist von grundlegender Bedeutung. Nur wenn die Öffentlichkeit von gewissen Vorhaben und der Möglichkeit der Beteiligung daran informiert wird, ist es ihr möglich, sich aktiv zu beteiligen (siehe so schon ErwGr 12 Aarhus-Konvention). Oftmals kann schon alleine die vorherige Information späteren Unmut und Missverständnisse der Beteiligten vorbeugen. Umgekehrt kann auch die Öffentlichkeit selbst die Quelle der Information für Behörden und politische Entscheidungsträger darstellen (siehe ErwGr 16 Aarhus-Konvention sowie *Ebbesson u.a.* in UNECE, Implementation Guide<sup>2</sup> (2013) 115; SA GA Kokott 13.11.2014, C-570/13 (Gruber) Rz 50, wonach die Öffentlichkeitsbeteiligung (insb. die in der ÖB-RL vorgesehenen Beteiligungsrechte) hilft, die Entscheidungsgrundlage und ihre Begründung zu verbessern.

<sup>12</sup> Siehe ErwGr 9 und 14 Aarhus-Konvention; Diesen Effekt auch in der Praxis nachweisend *Klaffl/Bergthaler/Niederhuber* in Umweltbundesamt, Evaluation der UVP (2006) 66, wonach rund die Hälfte der Befragten eine klare Akzeptanzsteigerung bestätigten und nur und 10 % dies klar verneinten.

<sup>13</sup> Beteiligung ist ein Kernelement jeder Demokratie und ergänzt repräsentativ-demokratische Elemente mit dem Ziel, die Qualität und Umsetzung von Entscheidungen zu verbessern und diese zu legitimieren (siehe ErwGr 9 und 21 Aarhus-Konvention).

<sup>14</sup> Durch (rechtzeitige) Beteiligung wird die Möglichkeit geschaffen, schon früh die jeweiligen Standpunkte und Rechtspositionen zu klären und bspw. nicht erst nach einem abgeschlossenen Genehmigungsverfahren (IdS schon sehr früh BVerfG Beschluss vom 20.12.1979 – 1 BvR 385/77, Rz 56). Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung sollen nicht nur Individualinteressen geschützt werden, sondern auch die inhaltliche Richtigkeit der Sachentscheidung gewährleistet und so das objektive Recht durchgesetzt werden (so auch ErwGr 18 der Aarhus-Konvention).

schiedliche Verfahren anknüpfen und auch folglich unterschiedliche Anforderungen an die dabei zu gewährende Öffentlichkeitsbeteiligung stellen:

- **Art. 6 Aarhus-Konvention** normiert den Mitwirkungsmechanismus, der bei Entscheidungen über die in Anhang I der Aarhus-Konvention angeführten **Vorhaben** (lit a) sowie gegebenenfalls auch bei weiteren, mit möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen verbundenen Tätigkeiten (lit b; „Ausführungsvorbehalt der VP“) vorzusehen ist.<sup>15</sup>
- Des Weiteren regelt die zweite Säule die Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren zur Erstellung umweltbezogener **Pläne**<sup>16</sup>, **Programme und Politiken (Art. 7 Aarhus-Konvention)** und
- verlangt die Förderung einer effektiven Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung allgemeiner rechtsverbindlicher Bestimmungen,<sup>17</sup> welche erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können (**Art. 8 Aarhus-Konvention**).

Die Öffentlichkeit soll in den unterschiedlichsten Bereichen (z.B. in Bereichen der Wasserwirtschaft, Verkehr und Mobilität, Abfallwirtschaft etc.) beteiligt werden. Die Konvention beschränkt sich hierbei aber nicht darauf, eine Beteiligungsmöglichkeit nur bei individuellen Projekten (Erlassung individuell-konkreter Verwaltungsakte) vorzusehen. Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich soll vielmehr bereits auf höchster Entscheidungsebene, der Ebene der Politiken – etwa bei der Erarbeitung von Strategien, Leitbildern, strategischen Konzepten – und der generellen Rechtsakte, also bei Gesetzen und Verordnungen, sowie eine Ebene darunter, bei der Ausarbeitung von Plänen und Programmen, ermöglicht werden.

## Umsetzungsakte

Die Anpassung des Umweltrechts der Union, die (neben sämtlichen Mitgliedstaaten, in der Folge kurz: MGS) selbst Vertragspartei der Aarhus-Konvention ist, erfolgt(e) (insb. im Hinblick auf die Ebene der MGS<sup>18</sup>) überwiegend durch die Erlassung von **Richtlinien**; im Bereich der zweiten Säule insb. durch die ÖB-RL 2003/35/EG<sup>19</sup>, welche Änderungen in der UVP-RL bzw. IPPC-RL mit sich brachte. Aber auch andere Richtlinien (wie z.B. die SUP-RL und die Wasserrahmen-RL) sehen Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit bei umweltrelevanten Entscheidungen vor. Folglich entfaltet die Aarhus-Konvention in vielen Bereichen auch mediatisiert durch die als Sekundärrecht für die

---

<sup>15</sup> *Hinweis:* Gem. Art. 6 Abs. 10 Aarhus-Konvention sind die Beteiligungsvorschriften bei unter Abs. 1 fallenden Vorhaben neben dem eigentlichen Entscheidungsverfahren zudem auch bei behördlichen Überprüfungen bzw. Aktualisierungen der Betriebsbedingungen sinngemäß und soweit angemessen anzuwenden.

<sup>16</sup> Laut ACCC ist ein Plan ein Instrument, das ein bestimmtes Modell oder eine bestimmte Politik implementiert, wie z.B. Landnutzungs-, Raumentwicklungspläne etc. (vgl. z.B. ACCC/C/2009/38). Die Bezeichnung als „Plan“ etc. ist hingegen irrelevant; lediglich der Inhalt ist maßgeblich. Zum nicht in der Konvention definierten Planbegriff Vgl. z.B. ACCC/C/2012/70 (Tschechien) ECE/MP.PP/C.1/2014/9 (04.06.2014) Rz 48 ff mHa ACCC/C/2005/11 (Belgien) ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, Rz 29; ACCC/C/2005/12 (Albanien) ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, Rz 65 ACCC/C/2008/27 (UK) ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2, Rz 41.

<sup>17</sup> Derartige Vorschriften umfassen z.B. nationale Verordnungen und Gesetze.

<sup>18</sup> Für den „unionsinternen Teil“ vgl. die „Aarhus-VO“ [VO (EG) 1367/2006, ABI L 2006/264, 13].

<sup>19</sup> RL 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RL 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABI L 2003/156, 17.

MGs verbindlichen Umsetzungsakte ihre Wirksamkeit. In Bezug auf umweltbezogene Politiken und Art. 8 Aarhus-Konvention, hat die Union (noch) keine expliziten Umsetzungsakte verabschiedet.<sup>20</sup>

**National** erfolgte die Umsetzung der zweiten Säule in diversen (Materien-)Gesetzen wie bspw. im UVP-G 2000, das zurzeit wohl national die detailliertesten und umfassendsten formalen Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften vorsieht, sowie dem AWG (z.B. §§ 40, 42 Abs. 1 Z 13 und 14 leg cit), der GewO (z.B. §§ 77a, 356b Abs. 7 leg cit), dem EG-K (insb. §§ 18 ff), MinroG (z.B. §§ 119b, 121) uvm. sowie in div landesrechtlichen Vorschriften.<sup>21</sup>

### 3.2.3 Wer? (Akteure)

#### Die (betroffene) Öffentlichkeit

Eine grundlegende Frage, die sich beim Thema Beteiligung der Öffentlichkeit stellt, ist: Wer soll konkret eingebunden werden? Es ist eine Utopie und oftmals auch gar nicht zweckmäßig, an jedem Beteiligungsprozess alle Betroffenen und Interessierten, also die „breite Öffentlichkeit“, zu beteiligen.<sup>22</sup> Die Aarhus-Konvention differenziert hinsichtlich der Beteiligungslegitimation bekanntlich zwischen den **zwei Gruppen** der „Öffentlichkeit“ einerseits sowie der „betroffenen Öffentlichkeit“ andererseits.

Der **Öffentlichkeitsbegriff** der Aarhus-Konvention (Art. 2 Z 4) ist sehr weit und umfasst gleichermaßen natürliche und juristische Personen sowie, entsprechend der innerstaatlichen Rechtsvorschriften bzw. Praxis, auch darüber hinaus deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen ohne eigene Rechtspersönlichkeit („any person principle“). Die **„betroffene Öffentlichkeit“** bildet eine Untergruppe der „Öffentlichkeit“. Die „Betroffenheit vom“ bzw. das „Interesse am“ umweltbezogenen Entscheidungsverfahren tritt als qualifizierendes Merkmal hinzu.<sup>23</sup> NGOs mit Einsatz für den Umweltschutz (und Erfüllung etwaiger weiterer innerstaatlicher Voraussetzungen)<sup>24</sup> gehören jedenfalls der betroffenen Öffentlichkeit an.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Möglicherweise da diese Bestimmungen sehr vage formuliert sind und lediglich ein „Bemühen“ von den Vertragsparteien einfordern?

<sup>21</sup> Vgl. hinsichtlich der landesrechtlichen Vorschriften exemplarisch *Mayrhofer/Metzler* in Pürgy, Das Recht der Länder, 77; *Mayrhofer/Metzler* in Pürgy, Das Recht der Länder, 159.

<sup>22</sup> Dies ist oftmals auch gar nicht sinnvoll, nämlich dann, wenn die Gruppe aufgrund der Größe in ihrer Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt wäre. Dann ist es Aufgabe der „organisierten Öffentlichkeit“, die Interessen aller zu vertreten.

<sup>23</sup> Vgl. Art. 2 Z 5 Aarhus-Konvention. Durch die alternative Definition wurde versucht, eine für alle unterschiedlichen Rechtssysteme in der ECE-Region praktikable Definition zu schaffen. Die zwei verschiedenen möglichen Herangehensweisen, jemanden eine bedeutende Rolle in einem Verwaltungsverfahren zuzugestehen, werden kombiniert und die Vertragsparteien können sich für eine entscheiden. Vgl. dazu auch *Ebbesson u.a.*, The Aarhus Convention: An Implementation Guide<sup>2</sup> (2013) 47.

<sup>24</sup> Vertragsstaaten steht es offen, nationale Erfordernisse für NGOs vorzusehen. Jedoch kommt diesen hier lediglich beschränktes Ermessen zu: Die nationalen Erfordernisse müssen mit den Prinzipien der Aarhus-Konvention im Einklang stehen. Es dürfen innerhalb dieser Schranken daher nur objektive, die Rechtsausübung nicht übermäßig erschwerende Voraussetzungen für NGOs vorgesehen werden. Z.B. unzulässig: 3-jährige Aktivität von NGOs im jeweiligen Staat (vgl. *Ebbesson u.a.*, The Aarhus Convention: An Implementation Guide<sup>2</sup> (2013) 48 f).

<sup>25</sup> Im letzten HS der Definition der „betroffenen Öffentlichkeit“ wird explizit auf sie Bezug genommen. Die Konvention normiert, dass „im Sinne dieser Begriffsbestimmung [...] Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse“ haben. Bei NGOs wird daher ex lege ein derartiges Interesse vermutet, wenn sich eine NGO für den Umweltschutz einsetzt und alle sonst. Nationalen Voraussetzungen erfüllen. Sie werden insofern privilegiert, als sie in diesem Fall jedenfalls der betroffenen Öffentlichkeit angehören müssen.

Eine scharfe Trennung dieser beiden Begriffe ist notwendig, da die jeweils vorzusehenden Beteiligungsmöglichkeiten von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe der Öffentlichkeit abhängen und dementsprechend unterschiedlich weitreichend sind.<sup>26</sup>

### Beteiligte in nationalen Verfahren

Ein Blick in die nationale Rechtsordnung zeigt, dass diese den Begriff der (betroffenen) Öffentlichkeit nur teilweise verwendet<sup>27</sup>, aber wenn, dann in der Regel „jedermann“ darunter versteht (sehr weitreichende Definition). Das UVP-G bspw. kennt den Begriff der betroffenen Öffentlichkeit nicht, sondern unterscheidet vielmehr zwischen Parteien, Beteiligten und jedermann zukommenden Partizipationsmöglichkeiten. Von sämtlichen im UVP-G angesprochenen Akteuren gehören Nachbarn und anerkannte Umweltorganisationen (UO) als Parteien des Genehmigungsverfahrens unstrittig zur Gruppe der betroffenen Öffentlichkeit. Nach wie vor umstritten ist dies jedoch bei Bürgerinitiativen (BI), denen im vereinfachten Verfahren nur bloße Beteiligtenstellung mit ausdrücklich vorgesehener Akteneinsichtnahmemöglichkeit (und folglich auch keine Beschwerdemöglichkeit) zukommt.<sup>28</sup>

Die vom Gesetzgeber in § 19 Abs. 4 UVP-G als „BI“ bezeichnete Vereinigung wird durch die Unterschriften von physischen, unzweifelhaft der „Öffentlichkeit“ angehörenden Personen rechtlich existent. Selbst wenn daher eine BI nicht schon selbst als juristische Person<sup>29</sup> sondern bloß als Personenmehrheit mit (verfahrensrechtlicher) Teilrechtsfähigkeit<sup>30</sup> angesehen wird, fällt sie unter den Öffentlichkeitsbegriff: Bei wirksamer Gründung handelt es sich jedenfalls um eine Vereinigung natürlicher Personen, welche „in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ gebildet wurde. Erfüllt eine BI somit die im UVP-G zu ihrer Konstituierung vorgesehene Voraussetzungen (rechtzeitig eingebrachte, entsprechend unterstützte Stellungnahme), ist sie **Teil der Öffentlichkeit**.<sup>31</sup> Da eine BI eine Vereinigung von in der Standort- oder in einer Nachbargemeinde wahlberechtigten Personen darstellt, ist m.E. zudem davon auszugehen, dass sie auch die in der Legaldefinition geforderte, entsprechende Betroffenheit vom bzw. das Interesse am umweltbezogenen Ent-

<sup>26</sup> So beziehen sich manche Vorschriften des Art. 6 Aarhus-Konvention explizit nur auf die betroffene Öffentlichkeit, andere Bestimmungen der Art. 6, 7 und 8 leg cit wiederum verlangen eine Beteiligungsmöglichkeit sämtlicher zur Gruppe der Öffentlichkeit gehörenden Personen. Art. 7 leg cit bestimmt des Weiteren, dass bei der Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme die Ermittlung der Öffentlichkeit, der Beteiligungsmöglichkeiten einzuräumen sind, der zuständigen Behörde obliegen soll.

<sup>27</sup> z.B. in § 119 b Abs. 8 MinroG; § 9 Abs. 1 Bergbau-Abfall-Verordnung, BGBl II 130/2010; § 8 ff AWG; § 10 Bundes-UmgebungslärmschutzG; § 18 ff EG-K-2013 uvm.

<sup>28</sup> Vgl. § 19 Abs. 1 Z 6 iVm Abs. 2 UVP-G; zu den bestehenden Bedenken hinsichtlich der bloßen Beteiligtenstellung vgl. bspw. *Bachl*, Die (betroffene) Öffentlichkeit im UVP-Verfahren (2015) 324 ff.

<sup>29</sup> BI als juristische Person qualifizierend z.B. *Berl*, RdU 2014, 103 (104); *Mayer*, AnwBl 1992, 356; *Pürgy* in Ennöckl/N. Raschauer, Umweltsenat, 121 (132); *B. Raschauer*, UVP-G § 19 Rz 13; *N. Raschauer* in Ennöckl/N. Raschauer/Bergthaler, UVP-G<sup>3</sup> § 19 Rz 80 insb. Rz 90 mwN; idS wohl auch VfSlg 17.389/2004, eher kryptisch wiederum VfSlg 18.046/2006 („juristisches Konstrukt“, „Kollektivgebilde mit minimalem Organisationsgrad“).

<sup>30</sup> So z.B. *Altenburger/Berger*, UVP-G2 § 19 Rz 42 mwN; *Bergthaler* in Bergthaler/Weber/Wimmer, Umweltverträglichkeitsprüfung, Kap X Rz 36 mwN; *Schmelz/Schwarzer*, UVP-G § 19 Rz 158; auch der VwGH (VwSlg 14.961 A/1998) geht offenbar von einer Teilrechtsfähigkeit der BI aus.

<sup>31</sup> Zu diesem Ergebnis kommend auch die EK in ihrer mit Gründen versehene Stellungnahme vom 17.10.2013, C(2013) 6672 final, Rz 40: „Eine BI [...] entspricht somit genau der Definition in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d der UVP-Richtlinie, da sie als eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen betrachtet werden kann, die eine Gruppe oder Vereinigung bilden.“ Siehe auch den Bescheid der Vbg LReg vom 12.9.2014, Ib-314-2013/0001, insb. 6, in dem die LReg als zuständige UVP-Behörde zur Rechtsauffassung gelangt, dass BI als „Öffentlichkeit“ anzusehen sind; dies bezweifelnd z.B. *Bußjäger/Lampert*, *ecolex* 2015, 163 (164).

scheidungsverfahren aufweist<sup>32</sup> und somit auch der „betroffenen Öffentlichkeit“ angehört.<sup>33</sup> Dem oftmals vorgebrachten **Gegenargument**, die Aarhus-Konvention und UVP-RL würde den Begriff der BI nicht kennen und somit auch keine diesbezüglichen Vorgaben enthalten,<sup>34</sup> kann m.E. aus folgendem Grund nicht gefolgt werden: Es ist zwar zutreffend, dass die Schaffung des Instituts der BI als „ad-hoc-Zusammenschluss“ natürlicher Personen weder vom Unionsrecht noch der Aarhus-Konvention zwingend verlangt wird, da diesbezüglich ein Ausgestaltungsspielraum besteht.<sup>35</sup> Dadurch, dass jedoch der österreichische Gesetzgeber im UVP-G von seinem Fakultativrecht Gebrauch gemacht hat und das Institut der BI geschaffen hat, müssen diese BI in weiterer Folge als Mitglieder der (betroffenen) Öffentlichkeit angesehen werden – mit allen daraus resultierenden Konsequenzen (d.h. Sicherstellung der geforderten Beteiligung).<sup>36</sup> Insofern kann der Gesetzgeber nicht schrankenlos darüber disponieren, welche Rechte er dieser Gruppe zusteht. Getreu dem Motto „Wer A sagt muss auch B sagen“ ist m.E. demnach auch für BI die in der Aarhus-Konvention erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen.<sup>37</sup>

Im Hinblick auf die nationale Umsetzung der Konventionsvorgaben wurde lange Zeit auch die dabei wesentlich Rolle der Umweltanwälte (UA) hervorgehoben. Mittlerweile ist jedoch klar, dass man mit den UA etwas aufs „falsche Pferd“ gesetzt hat. Diese gehören nämlich als staatliches Organ<sup>38</sup> nicht zum Kreis der Öffentlichkeit iSd Aarhus-Konvention.<sup>39</sup> Diese sieht keinen Schutz der Interessen der Öffentlichkeit mediatisiert durch einen hoheitlich bestellten „Sachwalter/Ombudsmann“ vor. Sie fordert vielmehr eine direkte Einbeziehung der Mitglieder der Öffentlichkeit (d.h. der Zivilgesellschaft)

<sup>32</sup> Auf diesen Aspekt hinweisen z.B. *Altenburger/Berger*, UVP-G2 § 19 Rz 52.

<sup>33</sup> IdS. siehe Mahnschreiben der EK vom 27.2.2012, C(2012) 1005 final, 3 bzw. die mit Gründen versehene Stellungnahme der EK vom 17.10.2013, C(2013) 6672 final, Rz 40 ff; *Altenburger/N. Raschauer*, RdW 2011, 130 (131) mwN; *Berl*, RdU 2014, 103 (104); *Onz/Berl*, ZVG 2014, 308 (314); *N. Raschauer* in Ennöckl/N. Raschauer/Bergthaler, UVP-G<sup>3</sup> § 19 Rz 79 sowie 99; auch *Pürgy* in Ennöckl/N. Raschauer, Umweltsenat, 121 (126), welcher jedoch offenbar seine Auffassung 2012 in *Pürgy*, ZfV 2012, 777 (781) wieder zT revidiert; abwägend *Altenburger/Berger*, UVP-G2 § 19 Rz 52; offenbar BI nicht als Mitglied der betroffenen Öffentlichkeit qualifizierend *Berger*, RdU-UT 2012, 38 (40). Für Beispiele in der Vollziehung, in denen BI als Teil der betroffenen Öffentlichkeit angesehen werden, vgl. den Bescheid der Vbg LReg vom 12.9.2014, lb-314-2013/0001.

<sup>34</sup> So z.B. *Bußjäger/Lampert*, *ecolex* 2015, 163 (164); *Pürgy*, ZfV 2012, 777 (781); *Schmelz/Schwarzer*, UVP-G § 19 Rz 22.

<sup>35</sup> Vgl. für viele *Pürgy*, ZfV 2012, 777 (781); *Schmelz/Schwarzer*, UVP-G § 19 Rz 22; siehe auch *Berl*, RdU 2014, 103 (104) bzw. zur rechtspolitischen Perspektive der Beteiligung von BI (106 f).

<sup>36</sup> AA z.B. aber US 06.5.2009, 4B/2008/12-22 [LB 100 Drautal Straße], wonach BI zwar zur betroffenen Öffentlichkeit gezählt werden, jedoch keine Pflicht zur Parteistellung sowie Überprüfbarkeit abgeleitet wird. Die Ausführungen des US dazu sind jedoch äußerst kurz und bündig gehalten: „Für den Umweltsenat ergibt sich aus Art. 1 Abs. 2 der genannten Richtlinie – anders als bei Umweltorganisationen gem. § 19 Abs. 1 Z 7 UVP-G 2000 – nicht zwingend, dass Bürgerinitiativen als betroffene Öffentlichkeit in allen Fällen nach innerstaatlichem Recht Parteistellung und damit auch das Recht zur Berufung einzuräumen wäre.“

<sup>37</sup> Siehe zur Thematik der Zugehörigkeit einer BI zur „betroffenen Öffentlichkeit“ näher *Bachl*, Die (betroffene) Öffentlichkeit im UVP-Verfahren (2015) 240 ff.

<sup>38</sup> So ausdrücklich BMLFUW, UVP-Rs (2011) 100 mHa VfGH 16.6.2004, G 4/04.

<sup>39</sup> Vgl. *Schulev-Steindl*, Access to Justice-Studie (2009) insb. 29; zustimmend *Altenburger/N. Raschauer*, RdW 2011, 130 (131 f); *Ennöckl* in Ennöckl/N. Raschauer/Bergthaler, UVP-G<sup>3</sup> § 2 Rz 21; *N. Raschauer* in Ennöckl/N. Raschauer/Bergthaler, UVP-G<sup>3</sup> § 19 Rz 46; siehe auch Mahnschreiben der EK vom 10.7.2014, C(2014) 4883 final, 10 sowie die Meinung des ACCC in der communication ACCC/C/2013/97 (Österreich), welche diese als unzulässig bewertet hat, da sie u.a. von einem staatlichen Organ (dem UA von OÖ) und somit nicht von der Öffentlichkeit eingebracht wurde (vgl. dazu insb. das einschlägige „Dataseet“, welches zuletzt am 29.6.2014 ein Update erfuhr); idS wohl auch *Mauerhofer*, RdU 2006, 9 (13); aA *Randl* in Ennöckl/N. Raschauer, Umweltsenat, 147 (148) bzw. Fußnote 6 unter Bezugnahme auf *Thallinger*, ZfV 2004, 607 (614 f).

bzw. (betroffener) Teile davon in Umweltverfahren.<sup>40</sup> Die Einräumung von Beteiligungsrechten für UA ist somit unzweifelhaft eine sinnvolle rechtsstaatliche Einrichtung und als nützliches Instrument zum Schutz der Umwelt klar im Sinne der Konvention. Bei der Umsetzung der Konventionsvorgaben sollte aber wohl mehr auf Umwelt-NGOs als Schlüsselfiguren gesetzt werden.

### 3.2.4 Wann bzw. wie lange? (Zeitpunkt und Dauer)

Bei der zeitlichen Komponente der Öffentlichkeitsbeteiligung gilt es einerseits den „**Startzeitpunkt**“ (Wann soll es losgehen?) und andererseits die Dauer der einzelnen Beteiligungsphasen („**Geschwindigkeit**“) konventionskonform auszugestalten.<sup>41</sup>

Grundsätzlich sieht die Konvention vor, dass – wenn eine Beteiligung der Öffentlichkeit stattfindet – diese zu einem **frühen** („frühzeitig“; vgl. Art. 7 iVm 6 Abs. 4) bzw. „**passenden**“ (Art. 8) **Zeitpunkt** erfolgen soll. Aber wie früh ist früh genug bzw. wann ist der passende Zeitpunkt?<sup>42</sup> Diesbezüglich statuiert die Aarhus-Konvention den Grundsatz, wonach die Beteiligung jedenfalls – um nicht eine bloß frustrierende Scheinbeteiligung zu sein – zu einem Zeitpunkt stattfinden muss, zu dem noch (alle) Optionen offenstehen.<sup>43</sup> Dies ist jedenfalls zu einer Zeit, in der sich die Behörde noch in der Informationsbeschaffungs- und Planungsphase befindet. Klar unzulässig wäre es, ohne Beteiligung der Öffentlichkeit bereits im Vorfeld die vorhandenen Möglichkeiten auf einige wenige zu dezimieren.<sup>44</sup> Klarerweise ist es auch dann zu spät, wenn die Arbeiten an einem Projekt bereits begonnen haben.<sup>45</sup> Auch eine bloße einwöchige Beteiligung erst zwei Jahre nach dem offiziellen Start eines Planungsverfahrens verstößt gegen die Pflicht zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung.<sup>46</sup>

Für die vorgesehenen Beteiligungsaspekte ist jeweils ein **angemessener bzw. ausreichender zeitlicher Rahmen** vorzusehen (Art. 6 Abs. 3 bzw. Art. 8 lit a Aarhus-Konvention). In allen Verfahrensstufen – d.h. in jeder Phase des Verfahrens – bis zur endgültigen Entscheidung<sup>47</sup> muss der Öffent-

---

<sup>40</sup> Vgl. idS auch Mahnschreiben der EK vom 10.7.2014, C(2014) 4883 final, 10; siehe auch ACCC/C/2010/48 (Österreich) ECE/MP.PP/C.1/2012/4 (17.04.2012) insb. Rz 74; siehe idS auch *Mauerhofer*, RdU 2006, 9 (13); *Forster*, RdU 2014, 11 (22); aA *Schmelz/Schwarzer*, UVP-G § 3 Rz 98, denen zufolge u.a. der UA im Verfahren als Vertreter der (betroffenen) Öffentlichkeit agieren könne.

<sup>41</sup> Bei der zeitlichen Komponente der Öffentlichkeitsbeteiligung gilt es zudem zu beachten, dass die Beteiligung während eines Prozesses bloß ein Teil der Öffentlichkeitsbeteiligung darstellt – die spätere Überprüfbarkeit der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen und gegebenenfalls auch Unterlassungen die andere. Die Aarhus-Konvention selbst regelt auch diese beiden Aspekte in jeweils unterschiedlichen Säulen (zweite bzw. dritte Säule).

<sup>42</sup> Es kann darüber hinaus die Frage gestellt werden, ob auch ein „zu früh“ denkbar ist? M.E. ist dies durchaus möglich, so bspw. dann, wenn noch keine brauchbaren Infos zur Verfügung gestellt werden können, weil diese noch nicht vorhanden sind etc.

<sup>43</sup> So ausdrücklich in Art. 6 Abs. 4 Aarhus-Konvention „*Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind*“ bzw. Art. 8 Aarhus-Konvention „*solange Optionen noch offen stehen*“.

<sup>44</sup> Vgl. ACCC/C/2008/24 (Spanien) ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1 (08.2.2011) insb. Rz 117 lit a iii; ACCC/C/2006/16 (Litauen) ECE/MP.PP/2008/5/Add.6 (04.04.2008) insb. Rz 71 ff sowie ACCC/C/2005/12 (Albanien) ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1 (31.7.2007) insb. Rz 79.

<sup>45</sup> ACCC/C/2004/02 (Kasachstan) ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.2 (14.3.2005) Rz 25.

<sup>46</sup> ACCC/C/2012/70 (Tschechische Republik) ECE/MP.PP/C.1/2014/9 (4.6.2014) Rz 58 sowie Rz 65 lit c.

<sup>47</sup> Das bedeutet, besteht in Ländern z.B. das umweltbezogene Entscheidungsverfahren aus einem UVP-Verfahren, welches aber nicht – wie z.B. in Österreich – gleich in einer konzentrierten Genehmigungsentscheidung mündet, sondern nur als „Ermittlungsgrundlage“ für daran anschließende Genehmigungsverfahren (z.B. Baugenehmigung etc.) dient und erst nach Abschluss dieser Verfahren feststeht, ob ein Vorhaben durchgeführt werden darf oder

lichkeit genügend Zeit (insb. „Vorbereitungszeit“) zugestanden werden. Was als „angemessen“ gilt, ist abhängig vom Verfahrensgegenstand, von Komplexität und Ausmaß der geplanten Aktivität sowie auch von der Jahreszeit, in die die Öffentlichkeitsbeteiligung fällt.<sup>48</sup> Klar ist, dass ein angemessener zeitlicher Rahmen jedenfalls dann nicht gegeben ist, wenn bspw. für die Information und Vorbereitung der Öffentlichkeit hinsichtlich einer geplanten großen Deponie nur 10 Werktage vorgesehen werden.<sup>49</sup>

Da die Konvention aber weder eine genaue Definition hinsichtlich der „Frühzeitigkeit“ noch eindeutige Angaben zur jeweiligen Dauer enthält, sind gerade diese Punkte oftmals im **Einzelfall umstritten**: So wird ab und an bemängelt, dass die Sechswochenfrist für Stellungnahmen im UVP-Verfahren oftmals zu kurz sei, um tatsächlich die umfassenden Akten zu sichten und sich damit hinreichend zu befassen. M.E. gewährleistet das UVP-G als Projektgenehmigungsverfahren grundsätzlich ein effektives Verfahrensmanagement mit zeitlich angemessenen Öffentlichkeitsbeteiligungsphasen.<sup>50</sup> Im Einzelfall hat die zuständige UVP-Behörde sicherzustellen, dass das Verfahren derart gestaltet und der Ablauf so gewählt wird, dass für die Information der (betroffenen) Öffentlichkeit, deren effektive Vorbereitung sowie deren aktive Beteiligung ausreichend Zeit zur Verfügung steht. Auch wird teilweise vorgebracht, die nationalen Umsetzungsakte zu Art. 6 bzw. 7 Aarhus-Konvention würden eine Beteiligung der Öffentlichkeit regelmäßig zu spät vorsehen; nämlich erst dann, wenn keine Alternativen mehr diskutiert werden können bzw. bereits ein fertiger Planentwurf vorliege und somit die planerischen Entscheidungen schon getroffen wurden. Ganz so eng sieht dies das ACCC nicht: Zwar betont es regelmäßig, dass eine öffentliche Beteiligung und Diskussion in einem frühen Stadium des JEWEILIGEN Entscheidungsprozesses stattfinden müsse, wenn alle Optionen noch offen sind und die Beteiligung noch gebührend Berücksichtigung finden kann.<sup>51</sup> Dies treffe gerade dann nicht zu, wenn Verfahren nur noch von formeller Natur sind, weil faktisch die Entscheidung schon lange zuvor gefallen ist.<sup>52</sup> Jedoch komme den Vertragsparteien im der Konvention vorschwebenden Konzept einer abgestuften Entscheidungsfindung ein gewisses Ermessen dahingehend zu, festzulegen, welche Optionen auf welcher Stufe (noch) diskutiert werden können.<sup>53</sup> Die jeweils zur Diskussion stehenden Optionen müssen der Öffentlichkeit jedoch im Vorfeld klar dargelegt werden.<sup>54</sup>

---

nicht, so ist die (betroffene) Öffentlichkeit nicht nur z.B. am UVP-Verfahren, sondern an sämtlichen Verfahrensphasen zu beteiligen. Sämtliche Verfahren stellen somit gemeinsam das umweltbezogene Entscheidungsverfahren dar. Vgl. idS ACCC/C/2010/50 (Tschechische Republik) ECE/MP.PP/C.1/2012/11 (2.10.2012) Rz 69 f.

<sup>48</sup> Insb. können ev. längere Zeitfenster über Weihnachten oder in der Urlaubszeit nötig sein. Starre gesetzliche Vorgaben können hier u.U. nicht die nötige Flexibilität bei der Bemessung des angemessenen zeitlichen Rahmens garantieren. So widerspricht laut ACCC/C/2012/70 (Tschechische Republik) ECE/MP.P/C.1/2014/9 (4.6.2014) Rz 54 ff bspw. die Einräumung einer einwöchigen Frist für die Öffentlichkeit, um sich mit komplexen Plänen vertraut zu machen und Stellungnahmen abzugeben, Art. 6 Abs. 3 Aarhus-Konvention.

<sup>49</sup> Vgl. z.B. ACCC/C/2006/16 (Litauen) ECE/MP.PP/2008/5/Add.6 (4.4.2008) Rz 70.

<sup>50</sup> Insb. durch die Vorgabe zur Ausarbeitung eines (nicht rechtlich verbindlichen) **Zeitplans** und die für bestimmte Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehenen **gesetzlichen Mindestfristen** (z.B. § 9 Abs. 1 UVP-G).

<sup>51</sup> Konkret zu Österreich vgl. ACCC/C/2008/26 (Österreich) ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.1 (8.2.2011) Rz 52.

<sup>52</sup> Vgl. ACCC/C/2008/26 (Österreich) ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.1 (8.2.2011) insb. Rz 57.

<sup>53</sup> Das sind bei individuellen Projekten naturgemäß andere Optionen wie bei strategischer Entscheidung im Rahmen eines Plans oder Programms.

<sup>54</sup> ACCC/C/2006/17 (Europäische Union) ECE/MP.PP/2008/5/Add.10 (2.5.2008) Rz 51.

### 3.2.5 Wie? (Beteiligungsform und -ausmaß)

#### Allgemeines

Die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit sind in Art. 6 bis 8 Aarhus-Konvention unterschiedlich detailliert und auch in unterschiedlicher „Intensität“ vorgegeben. Wie stark die öffentlichen Interessen einfließen können müssen, ist insb. abhängig davon, ob eine (bloße) Information, Konsultation oder (echte) Mitbestimmung verlangt wird:

Während die Konvention hinsichtlich der Vorhaben, die unter Art. 6 der Konvention fallen, diesbezüglich relativ klare und präzise Anordnungen trifft, sind die Beteiligungsmodalitäten im Vorfeld von Politiken bzw. genereller Rechtsvorschriften sehr allgemein und unverbindlich formuliert.<sup>55</sup> Folglich ist in diesem Bereich der Umsetzungsspielraum der Vertragsparteien um einiges weiter. Wobei auch hier eine „Null-Variante“ im Sinne einer in ganzen Bereichen völlig fehlender Beteiligungsmöglichkeit (insb. für NGOs) natürlich trotzdem klar konventionswidrig wäre.<sup>56</sup> Bezeichnend und möglicherweise zurückzuführen auf die vagen Umsetzungsvorschriften ist es, dass es (jedenfalls bis 2014) überhaupt noch keine Feststellung einer *Non-Compliance* hinsichtlich Art. 8 Aarhus-Konvention durch das ACCC gab.

#### Vorgaben des Art. 6 Aarhus-Konvention und Umsetzung (insb. im Bereich der UVP-Verfahren)

Die detaillierten inhaltlichen Vorgaben der Aarhus-Konvention im Bereich des Art. 6 wurden bekanntlich hinsichtlich UVP-Verfahren von der Union in der UVP-RL<sup>57</sup>, oftmals – jedoch nicht immer – in identischem Ausmaß, umgesetzt: So sehen z.B. Art. 6 Abs. 2 der Konvention als auch der UVP-RL ähnlich formulierte **Informationsverpflichtungen** vor.<sup>58</sup> Ein sofort auffallender Unterschied ist, dass die UVP-RL hierbei über die Aarhus-Konvention hinausgeht, und eine Information der „allgemeinen“ Öffentlichkeit normiert.<sup>59</sup> Sie ist durch öffentliche Bekanntmachung (oder auf anderem geeigneten Wege<sup>60</sup>) über gewisse, das anstehende Entscheidungsverfahren betreffende, taxativ festgelegte Tatsachen und Fakten (Mindestinhalt)<sup>61</sup> in Kenntnis zu setzen.<sup>62</sup> Zudem ist in beiden Nor-

---

<sup>55</sup> Bezeichnend dafür, wie vage die Umsetzungsvorschriften vor allem iHa Art. 8 Aarhus-Konvention tatsächlich sind, ist das *Compliance*-Verfahren gegen Österreich (ACCC/C/2008/26 (Österreich) ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.1, Rz 53 sowie 61): Die Vorwürfe des *Communicants* (NGO „NETT“) wurden – soweit sie Art. 8 Aarhus-Konvention betrafen – nicht weiter behandelt. Argumentiert wurde seitens des ACCC – grob zusammengefasst – mit zu unbestimmten Angaben des *Communicants* bzw. der noch laufende Entscheidung.

<sup>56</sup> Siehe z.B. zu Art. 8 Aarhus-Konvention *Ebbesson* u.a. in UNECE, *Implementation Guide*<sup>2</sup> (2013) 118, wobei die Erfüllung der Vorgaben der Aarhus-Konvention im Bereich des Art. 8 Aarhus-Konvention nicht an konkreten Resultaten sondern eben am geforderten „Bemühen“ der Vertragsparteien gemessen wird.

<sup>57</sup> Die Bestimmungen des Art. 6 Aarhus-Konvention finden sich in der UVP-RL jedoch nicht kompakt unter einem Artikel, sondern sind auf mehrere Bestimmungen „aufgeteilt“.

<sup>58</sup> Siehe Aarhus Convention Implementation Report European Community, 7.5.2008, SEC(2008) 556, 17.

<sup>59</sup> Wie die Aarhus-Konvention lässt es auch der Wortlaut der RL offen, durch wen (welche Stelle/Person) diese Info zu erfolgen hat.

<sup>60</sup> Die RL nennt hier als Beispiel elektronische Medien, sowie diese zur Verfügung stehen.

<sup>61</sup> Eine Gegenüberstellung der in beiden Rechtsnormen geforderten „Mindestinformationseinhalte“ zeigt, dass die Bestimmungen der UVP-RL jenen des Art. 6 Abs. 2 Aarhus-Konvention trotz leicht unterschiedlicher Formulierungen in der Sache entsprechen.

<sup>62</sup> Die Europäische Union nahm hierbei offenbar vom in der Aarhus-Konvention vorgesehenen Ermessensspielraum Gebrauch, indem es eine Information durch öffentliche Bekanntmachung vorschreibt und nicht auch auf eine In-

men die Pflicht der Mitgliedstaaten vorgesehen, der betroffenen Öffentlichkeit einen gebührenfreien<sup>63</sup> **Zugang** zu gewissen, für die Entscheidung **relevanten Informationen** zu gewähren.<sup>64</sup> Im nationalen UVP-Verfahren wird diesen Vorgaben insb. durch § 9 Abs. 3 und 4 UVP-G (Kundmachung des Vorhabens per Edikt bzw. im Internet) entsprochen. Der notwendige gebührenfreie Informationszugang wird durch die jedermann zustehende Einsichtnahmemöglichkeit im Rahmen der öffentlichen Auflage gem. § 9 Abs. 1 UVP-G, der online zur Verfügung gestellten Informationen gem. § 9 Abs. 4 leg cit und der öffentlichen Auflage des UVGA gem. § 13 Abs. 2 leg cit sowie das UO, Nachbarn und BI als Parteien (bzw. auch als Beteiligte) zukommende Recht auf Akteneinsicht gewährleistet.<sup>65</sup>

Abgesehen von der Informationskomponente sehen beide Normtexte noch weitere Beteiligungs-Garantien und Aspekte vor:

- So muss die Öffentlichkeit die Möglichkeit haben, ihrer Auffassung nach relevante Stellungnahmen, Infos, Analysen oder Meinungen schriftlich vorzulegen bzw. während einer öffentlichen Anhörung vorzutragen (**Stellungnahmemöglichkeit**).<sup>66</sup>
- Damit die ÖB nicht bloß zu einer netten, jedoch letztlich rechtlich irrelevanten Fleißaufgabe degradiert wird, haben die Behörden das **Ergebnis** der Öffentlichkeitsbeteiligung auch „angemessen **zu berücksichtigen**“<sup>67</sup> und
- die **Öffentlichkeit** über die gefällte Entscheidung inklusive der dazugehörigen Begründung unverzüglich **zu informieren**.<sup>68</sup>

In einzelnen Bereichen bestehen **Abweichungen** der UVP-RL von der Aarhus-Konvention; wie z.B. bei der Beschränkung der sämtlichen Mitgliedern der Öffentlichkeit zu gewährenden Stellungnah-

---

formation der einzelnen Person abstellt. Alles andere wäre auch bei einer Informationsverpflichtung der Öffentlichkeit unzweckmäßig bzw. unverhältnismäßig.

<sup>63</sup> In UVP-RL nicht ausdrücklich genannt, aber iSe Aarhus-konformen Interpretationen geboten!

<sup>64</sup> Siehe Art. 6 Abs. 6 Aarhus-Konvention; Art. 6 Abs. 3 UVP-RL; die Ablehnungsmöglichkeit bestimmter Informationen gem. Art. 4 Abs. 3 und 4 Aarhus-Konvention bleibt davon jedoch unberührt.

<sup>65</sup> Das Jedermannsrecht auf Zugang zu Umweltinformationen ist davon zu unterscheiden.

<sup>66</sup> Siehe Art. 6 Abs. 7 Aarhus-Konvention; Dabei zeigt sich erstmals eine klare Abweichung der UVP-RL zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention. Diese räumt sämtlichen Mitgliedern der Öffentlichkeit ein, Stellungnahmen etc. vorzulegen bzw. vorzutragen. Eine Beschränkung auf Angehörige der betroffenen Öffentlichkeit erfolgt in Art. 6 Abs. 7 Aarhus-Konvention nicht. Die Europäische Kommission gibt zwar im *Implementation Report* (vom 7.5.2008, SEC(2008) 556, 18) an, dass Art. 6 Abs. 7 Aarhus-Konvention durch Art. 6 Abs. 4 und 5 der UVP-RL umgesetzt wird. Doch im Hinblick auf die offensichtlichen Unterschiede in der Formulierung (Aarhus-Konvention: Öffentlichkeit, UVP-RL: betroffene Öffentlichkeit) kann von keiner 100%igen Übereinstimmung ausgegangen werden. Durch diese Beschränkung auf Angehörige der betroffenen Öffentlichkeit, garantiert die Union in diesem Bereich die Beteiligung der Öffentlichkeit m.E. nicht in vollem Umfang. Gestützt wird diese Annahme auch durch Ausführungen des ACCC zu einer ähnlichen Situation in Litauen (ACCC/2006/16 (Litauen) ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, Rz 80) *“Whereas the Convention requires in article 6, paragraph 7, that ‘public participation procedures shall allow the public to submit ... any comments, information, analyses or opinions’, Lithuanian legislation limits the right to submit comments to the public concerned, and these comments are required to be “motivated proposals”, i.e. containing reasoned argumentation. In this respect, Lithuanian law fails to guarantee the full scope of the rights envisaged by the Convention”*

<sup>67</sup> Siehe Art. 6 Abs. 8 Aarhus-Konvention; Die Aarhus-Konvention verlangt eine ernsthafte Auseinandersetzung des Entscheidungsträgers mit dem Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung. Insb. bedarf es aber keines „Veto-Rechts“ der Öffentlichkeit.

<sup>68</sup> Siehe Art. 6 Abs. 9 Aarhus-Konvention.

memöglichkeit auf die „betroffene Öffentlichkeit“ in der UVP-RL. Im Hinblick auf die nationale Umsetzung ist dies insofern unproblematisch, als § 9 Abs. 5 UVP-G ohnedies in Aarhus-konformer Weise eine Stellungnahmemöglichkeit für jedermann innerhalb der mindestens sechswöchigen Auflagefrist vorsieht.<sup>69</sup> Auch in den meisten anderen Bereichen des UVP-Regimes (über)erfüllt der **nationale Gesetzgeber grundsätzlich die internationalen Vorgaben**. Exemplarisch sei nur auf die eng an die völkerrechtlichen Vorgaben angelehnte „Berücksichtigungsregel“ in § 17 Abs. 4 Seite 1 UVP-G hingewiesen, welche vorsieht, dass allfällige Stellungnahmen von der UVP-Behörde bei der Erstellung des UVGA wie auch letztlich bei der Entscheidung selbst zu berücksichtigen sind. Flankiert durch die Regeln des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts wird sichergestellt, dass sich die Behörde im Rahmen einer Interessenabwägung mit den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend auseinanderzusetzen (nicht jedoch auch umzusetzen) hat.<sup>70</sup>

In weiten Bereichen des Art. 6 Aarhus-Konvention bewegt sich das österreichische Recht somit mittlerweile<sup>71</sup> auf der Höhe des Geforderten. In kleinen Teilbereichen werden dennoch ab und an **Zweifel** an der Aarhus-Konformität der nationalen Rechtslage geäußert:

So wird es bspw. teilweise nach wie vor als kritisch erachtet, dass das UVP-**Feststellungsverfahren** (gem. § 3 Abs. 7 UVP-G bzw. § 24 Abs. 5 leg cit) als Verfahren mit eingeschränktem Parteienkreis (Projektwerber, UA und Standortgemeinde bzw. bei Antragstellung mitwirkende Behörde) ausgestaltet ist.<sup>72</sup> Dies ist m.E. unter der Prämisse, dass abgesehen vom Überprüfungsrecht keine weitere Einbeziehung der Öffentlichkeit während *Screening*-Verfahren gesollt ist,<sup>73</sup> kein Widerspruch zu den Konventionsvorgaben des Art. 6. Im Sinne und unter Berücksichtigung des Ziels der Aarhus-Konvention, eine „frühzeitige und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung“ zu gewähren, wäre eine Einbeziehung augenscheinlich aber gewiss auch nicht „entgegen den Sinn des Erfinders“. Es sei darauf hingewiesen, dass bei Annahme des Gegenteils zu bedenken wäre, dass es diesfalls nicht ausreichen würde, bloß für die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit Parteistellung im Feststellungsverfahren vorzusehen. Vielmehr würde eine Anwendung des gesamten „großen“ Öffent-

---

<sup>69</sup> Darüber hinaus ist eine aktive Beteiligung für Parteien durch die Erhebung von Einwendungen und für jedermann im Rahmen einer u.U. durchgeführten öffentlichen Erörterung möglich.

<sup>70</sup> So hat die Behörde bspw. schon gem. des Prinzips der freien Beweiswürdigung (vgl. § 45 Abs. 2 AVG) unter sorgfältiger Berücksichtigung der Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens zu beurteilen, ob eine Tatsache als erwiesen anzunehmen ist. Aus § 60 AVG ergibt sich weiters, dass jene Überlegungen, welche im Zuge der Beweiswürdigung angestellt wurden, in die Bescheidbegründung aufzunehmen sind.

<sup>71</sup> Kleine Adjustierungen zur Herstellung einer vollständigen Anpassung waren auch nach der großen „Umsetzungsnovelle“ durch die UVP-G-Novelle 2004, BGBl I 2004/153 noch teilweise notwendig, so bspw. 2013 mit der UVP-G-Novelle BGBl I 2013/95 zur Abwendung der Verurteilung Österreichs im Vertragsverletzungsverfahren (vgl. ER-IRV 2252 BlgNR XXIV. GP, 5).

<sup>72</sup> Das UVP-Feststellungsverfahren vermag zwei unterschiedlichen Aufgaben erfüllen: Einerseits die Durchführung der Einzelfallprüfung (*Screening*) und andererseits die Feststellung ieS. Unions- und völkerrechtlich betrachtet, setzt die Einzelfallprüfung – neben der Festlegung von Schwellenwerten bzw. Kriterien durch den Gesetzgeber – die *Screening*-Vorgaben um: Die national als „Einzelfallprüfung“ bezeichnete Entscheidungsfindung entspricht der in Art. 4 Abs. 2 lit a UVP-RL genannten „Einzelfalluntersuchung“ und leistet als solche einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung des Art. 6 Abs. 1 lit b Aarhus-Konvention.

<sup>73</sup> Mit anderen Worten, dass Art. 6 Abs. 2 bis 9 Aarhus-Konvention sowie Art. 5 ff UVP-RL auf *Screening*-Verfahren selbst noch keine Anwendung finden, es sich demnach noch um kein „*umweltbezogenes Entscheidungsverfahren*“ handelt. Gerade dies ist jedoch nach wie vor etwas strittig. Weder das ACCC noch der EuGH haben sich bislang in der erforderlichen Klarheit dazu geäußert. Insb. unter Berücksichtigung der aus dem Jahr 2014 stammenden und bis 16.05.2017 umzusetzenden UVP-Änderungs-RL 2014/52/EU sprechen m.E. jedoch die überwiegenden Argumente gegen eine Einbeziehung. Vgl. für nähere Ausführungen dazu *Bachl*, Die (betroffene) Öffentlichkeit in UVP-Verfahren (2015) 148 ff.

lichkeitsbeteiligungsregimes bedeuten, dass auch eine Stellungnahmemöglichkeit für – laut Aarhus-Konvention – sämtliche Mitglieder der breiten Öffentlichkeit, eine dementsprechende frühzeitige Information der – laut UVP-RL – gesamten Öffentlichkeit etc. vorzusehen wären. Kurzum: Sämtliche in Aarhus-Konvention (und UVP-RL) vorgesehenen Beteiligungsvorgaben wären dann grundsätzlich auch entsprechend im Feststellungsverfahren vorzusehen. Dies würde m.E. aber klar dem Zweck des Feststellungsverfahrens<sup>74</sup> zuwider laufen.

Ein weiterer – durch die Entscheidung des EuGH im Oktober vergangenen Jahres in der Rs *Kom/Deutschland*<sup>75</sup> erneut hoch aktueller – Diskussionspunkt im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung ist auch jener hinsichtlich der Vereinbarkeit der nationalen **Präklusionsvorschriften** mit den Konventionsvorgaben. Dies ist jedoch weniger ein Thema der Beteiligung der Öffentlichkeit am Verfahren selbst, sondern vielmehr relevant im Hinblick auf den zu gewährenden Rechtsschutz (dritte Säule) und wird daher an dieser Stelle nicht näher thematisiert. Darüber hinaus werden ab und an auch die oftmals **hohen Kosten für Gutachten** und Rechtsbeistand für problematisch und mit Art. 6 Aarhus-Konvention unvereinbar erachtet. Die Grenze wird hierfür wohl die Effektivität der Beteiligung sein.

### Vorgaben des Art. 7 Aarhus-Konvention und Umsetzung in Österreich

Bei der **Vorbereitung von Plänen und Programmen** soll die durch die zuständige Behörde zu ermittelnde Öffentlichkeit nach einer vorherigen Information frühzeitig beteiligt werden. Das Beteiligungsverfahren hat in allen Phasen in einem transparenten, fairen, zeitlich angemessenen Rahmen abzulaufen und muss bei der Entscheidung angemessene Berücksichtigung finden.<sup>76</sup>

Durch die SUP-RL bzw. die ÖB-RL sowie deren nationale Umsetzungsakte werden zwar große Teile des Art. 7 Aarhus-Konvention umgesetzt, jedoch darf nicht übersehen werden, dass Art. 7 Aarhus-Konvention nicht auf Pläne, welche die Rahmenbedingungen für künftige Projektgenehmigungen festlegen, beschränkt ist.<sup>77</sup> So können bspw. auch nationale Investitionspläne im Rahmen des Emissionshandelssystems<sup>78</sup> oder nationale Aktionspläne für erneuerbare Energie<sup>79</sup> darunter fallen. Der Wortlaut des Art. 7 schränkt Pläne und Programme (anders als die SUP-RL) auch nicht auf solche mit möglicherweise „erheblichen“ Auswirkungen auf die Umwelt ein (d.h. keine Erheblichkeitsschwelle!), sondern ist weiter und umfasst grundsätzlich jeden – auch regionalen – Plan mit Umweltbezug.

Hinsichtlich der ebenfalls in Art. 7 Aarhus-Konvention genannten **umweltbezogenen Politiken** verlangt die Konvention eine stark abgeschwächte Öffentlichkeitsbeteiligung: Die Vertragsparteien müssen sich „im angemessenen Umfang“ darum „bemühen“, Möglichkeiten für eine Beteiligung bei deren Vorbereitung zu schaffen. Es ist davon auszugehen, dass diese unverbindlich formulierte Bestimmung durch die bestehende Praxis in Österreich erfüllt wird. Beispielfhaft seien diesbezüglich

<sup>74</sup> Mithin der raschen Beantwortung der Frage der UVP-Pflicht (UVP – ja/nein?) in Form einer Grobprüfung.

<sup>75</sup> EuGH 15.10.2015, C-137/14 (KOM/Deutschland).

<sup>76</sup> Art. 7 Aarhus-Konvention verweist hier auf gewisse Bestimmungen des Art. 6 leg cit.

<sup>77</sup> Darauf und insb.. auf die Unterschiede zur SUP-RL explizit hinweisend *Ebbesson u.a.* in UNECE, Implementation Guide<sup>2</sup> (2013) 180 ff.

<sup>78</sup> ACCC/C/2010/70 (Tschechien) ECE/MP.PP/C.1/2014/9 (4.6.2014) Rz 48 ff.

<sup>79</sup> D.h. nationale Pläne nach Art. 4 der Erneuerbare-Energien-RL (RL 2009/28/EG vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der RL 2001/77/EG und 2003/30/EG; ABI L 2009/140, 16) ACCC/C/2010/54 (EU) ECE/MP.PP/C.1/2012/12 (2.10.2012) Rz 71 ff.

die im Dialog mit der interessierten Öffentlichkeit und betroffenen Stellen entwickelte österreichische Nachhaltigkeitsstrategie,<sup>80</sup> die 2002 auf Initiative des BMLFUW gegründete Strategieguppe „Partizipation“, welche für die Entwicklung von Partizipationsstrategien unter anderem für Politiken mit Umweltbezug betraut ist,<sup>81</sup> oder auch unzählige regionalere Initiativen, wie bspw. die sogenannten „Ortsteilgespräche“ in meinem Heimatort, genannt.<sup>82</sup> Als weitere Chance zur Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen umweltrelevanter Politiken ist auch der Ausbau der e-Partizipation zu sehen.<sup>83</sup>

### Vorgaben des Art. 8 Aarhus-Konvention und Umsetzung in Österreich

**Art. 8** der Konvention enthält ebenfalls relativ vage „Wünsche“ und sieht folglich einen dementsprechend weiten Umsetzungsspielraum vor: Haben generelle Rechtsnormen möglicherweise „*erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt*“, müssen sich die Vertragsparteien um die Förderung einer effektiven Öffentlichkeitsbeteiligung bei deren Vorbereitung „*bemühen*“. Die zu diesem Zweck zu ergreifenden Maßnahmen werden in der Konvention noch etwas näher konkretisiert. So „sollten“ bspw. **Vorschritenentwürfe veröffentlicht** (lit b) und eine **Stellungnahmemöglichkeit** für die Öffentlichkeit (unmittelbar oder über sie vertretende/beratende Stellen; lit c) vorgesehen werden. Bei erfolgter Beteiligung muss wiederum das Ergebnis „*so weit wie möglich*“ berücksichtigt werden, wozu laut ACCC der Gesetzesbegründung jedenfalls eine Erläuterung des Ablaufs sowie der Einflussnahme des Beteiligungsprozesses angefügt werden sollte.<sup>84</sup>

Es ist anzunehmen, dass die bestehende österreichische **Praxis grundsätzlich** diesen extrem „weich“ formulierten **Bestimmungen entspricht**: Zu denken ist bspw. an die Durchführung von Begutachtungsverfahren, Information über Internetportale wie die Parlamentshomepage/Parlamentskorrespondenz, u.a. Im **Einzelfall** ist es m.E. dennoch fraglich, ob bei der Vorbereitung genereller Normen nicht ab und an die Ziele/Vorgaben der Konvention aus den Augen verloren werden. So wird gelegentlich kritisiert, dass die Zeit für eine tatsächlich effektive Beteiligungsmöglichkeit bei unter Art. 8 Aarhus-Konvention fallenden Umweltnormen zu kurz bemessen werde oder diese völlig fehle. Zu denken ist dabei bspw. an die in Reaktion auf das EuGH-Urteils in der Rs

---

<sup>80</sup> Die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes – „*Österreichische Strategie für Nachhaltige Entwicklung*“ (NSTRAT 2002) – wurde am 30.4.2002 vom Ministerrat beschlossen. Sie betont die Integration der Bereiche Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Es werden insgesamt zwanzig Ziele für ein nachhaltiges Österreich formuliert (Gliederung in je vier Handlungsfelder mit wiederum je fünf Leitzielen). 2012 legte das Expertenkomitee nach mehreren Begutachtungsrunden, Stellungnahmen etc. den Entwurf einer erneuerten Nachhaltigkeitsstrategie vor, eine Beschlussfassung der „NSTRAT neu“ kam jedoch nicht zu Stande; vgl. dazu näher <https://www.nachhaltigkeit.at/> (7.6.2016).

<sup>81</sup> Die Strategieguppe Partizipation wurde im Jahr 2002 auf Initiative des BMLFUW durch die ÖGUT eingerichtet, besteht aus Experten aus Ministerien, Behörden und NGOs (24 ständige und zwei assoziierte Mitglieder) und will unter anderem das Bewusstsein für Partizipation in der Öffentlichkeit heben, Partizipationsstrategien für umwelt- und nachhaltigkeitsrelevante Politiken ausarbeiten, Partizipation auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene fördern, konkrete Handlungsanleitungen zur Verfügung stellen. So hat die Gruppe bspw. die Erstellung des Handbuchs Öffentlichkeitsbeteiligung begleitet. Siehe näher dazu <http://partizipation.at/strategieguppe.html> (10.6.2016).

<sup>82</sup> Dabei werden GemeindegliederInnen regelmäßig aktiv über kommunale Entwicklungsziele und künftige Vorhaben der Gemeinde von Mitgliedern des Gemeinderates informiert und ihnen in diesem Rahmen die Möglichkeit zur Diskussion, Stellungnahmen und Äußerung von Wünschen gegeben.

<sup>83</sup> Siehe näher zur E-Partizipation in Österreich <https://www.digitales.oesterreich.gv.at/> (10.6.2016) bzw. speziell zur E-Partizipation im Umweltbereich unter <http://partizipation.at/946.html> (10.6.2016).

<sup>84</sup> Vgl. ACCC/C/2010/53 (UK) ECE/MP.PP/C.1/2013/3 (11.1.2013) Rz 83 und 86.

„Gruber“<sup>85</sup> Anfang 2016 ohne vorheriges Begutachtungsverfahren bzw. anderweitige breiter Information/Einbindung der Öffentlichkeit<sup>86</sup> beschlossene „**Mini-UVP-Novelle**“.<sup>87</sup>

Generell könnte hinterfragt werden, ob den Anforderungen der Konvention hinsichtlich der Vorbereitung von generellen Normen aber auch bei Politiken tatsächlich allein durch gelebte Praxis (ggf. in Verbindung mit unspezifischen weil allgemeinen Rechtsvorschriften)<sup>88</sup> entsprochen werden kann oder nicht doch konkrete gesetzgeberische Maßnahmen gesetzt werden sollten.<sup>89</sup> Eine mögliche Idee wäre, z.B. angelehnt an Bestimmungen in der OÖ Landesverfassung<sup>90</sup>, für gewisse Normen gesetzmäßig ein BürgerInnen-Begutachtungsverfahren (mit Einbeziehung von UO etc.) vorzusehen. Klar ist, dass die Konvention keinesfalls dem Ausbau eines klareren rechtlichen Rahmens hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung (auch) in diesen Bereichen entgegenstehen würde.<sup>91</sup>

### 3.3 Resümee

Für Rückblickend kann daher festgehalten werden, dass Österreich keine „**Angst**“ vor Aarhus haben muss, da – wie gezeigt wurde – keineswegs eine völlig uferlose Öffentlichkeitsbeteiligung in allen Bereichen des Umweltrechts gefordert wird. In weiten Bereichen sind **Einschränkungen** vorgesehen, so etwa, wenn auf „erhebliche Umweltauswirkungen“ (siehe Art. 6 bzw. Art. 8 Aarhus-Konvention; „Bagatell-/Irrelevanzschwellen“) abgestellt, oder lediglich ein „Bemühen“ zur Vorsehung „angemessener praktischer“ Beteiligungsmöglichkeiten (siehe Art. 7 bzw. Art. 8 Aarhus-Konvention) verlangt wird.

<sup>85</sup> EuGH 16.04.2015, C-570/13.

<sup>86</sup> Die Erweiterung des nachträglichen Beschwerderechts gegen negative UVP-G-Feststellungsbescheide auf Nachbarn erfolgte vielmehr per am 27.1.2016 kurzfristig im NR eingebrachten und mehrheitlich angenommenen Abänderungsantrag zum Energie-InfrastrukturG (AA-142 BlgNR XXV. GP). Bereits am 23. 2.2016 wurde dann die Novelle kundgemacht. Es ist natürlich aber auch fraglich, wie bzw. ob die Bestimmungen des Art. 8 Aarhus-Konvention bei durch Initiativanträge eingeleitete Gesetzesverfahren angewandt werden können, ist doch explizit nur die Beteiligung bei der Vorbereitung der Normen und nicht mehr beim tatsächlichen parlamentarischen Prozess gefordert.

<sup>87</sup> BGBl I 2016/4. Da es sich bei den vorgenommenen Änderungen im UVP-G um die Novellierung einer nationalen Rechtsvorschrift, welche ganz offensichtlich der Umsetzung der Vorgaben der Konvention dient, handelt, ist es m.E. insofern zweifelsfrei eine Norm, welche unter Art. 8 Aarhus-Konvention fällt.

<sup>88</sup> Hinzuweisen ist an dieser Stelle auch auf § 10 WKG 1998 (BGBl I 1998/103 idF 2014/46), § 93 Abs. 2 AKG 1992 (BGBl 1991/626 idF BGBl I 2014/46) oder diverse Landwirtschaftskammergesetze (z.B. § 8 Krtn LKG 1991), welche die verpflichtende Einbeziehung dieser öffentlich-rechtlichen Körperschaften in Normerlassungsverfahren vorsehen. Sie führen entsprechende interne Konsultationen zur Meinungsbildung durch und geben in weiterer Folge Stellungnahmen bzw. Gutachten ab. Siehe dazu auch bereits Neger, RdU 2009, 112 (115).

<sup>89</sup> D.h. die Frage ist, ob es nicht doch expliziter gesetzgeberischer Maßnahme bedarf, um den in Art. 3 Abs. 1 A Aarhus-Konvention K geforderten „klaren, transparenten und einheitlichen Rahmen“ zur Durchführung der Aarhus-Konvention herzustellen.

<sup>90</sup> Vgl. Art. 58, Art. 61 OÖ L-VG (LGBl 1991/122 idGF). In OÖ kann (von der LReg oder vom LT-Ausschuss) bei Gesetzes-/Verordnungsvorlagen „von grundsätzlicher Bedeutung“ die Durchführung eines BürgerInnen-Begutachtungsverfahrens beschlossen werden. Diese können dann innerhalb von sechs Wochen eine schriftliche Stellungnahme abgeben. Bei näherer Betrachtung ist die Regelung jedoch etwas „zahnlos“, da die Unterlassung des Begutachtungsverfahrens ohne Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der zu beschließenden Norm bleibt und es eines vorherigen Beschlusses von LReg oder LT bedarf.

<sup>91</sup> Insb. da die Aarhus-Konvention in ihrem Art. 3 Abs. 5 selbst eine Schutzverstärkungsklausel enthält.

Die Tatsache, dass die zweite Säule in Österreich bereits in einer Vielzahl an Bereichen Aarhus-konform umgesetzt wurde, sollte auch nicht Anlass dazu sein, sich entspannt zurückzulehnen. Vielmehr sollte eine **kontinuierliche Verbesserung** angestrebt und Aarhus als Chance für eine Reformierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in gewissen (Teil-)Bereichen gesehen werden. **Herausforderungen** gibt es noch einige:

- So heißt es, bei künftigen Umsetzungsvarianten (insb. im Hinblick auf die vagen Bestimmungen der Art. 7, Art. 8 Aarhus-Konvention) das richtige Maß und die richtige Form der Beteiligung zu finden.
- Auch müssen Lösungswege für bestehende generelle Probleme bzw. Kritikpunkte bei bzw. an der Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt werden.<sup>92</sup>

Wie auch immer künftige Lösungen aussehen mögen – die völkerrechtlichen Vorgaben dürfen dabei nicht außer Acht gelassen werden. An ihnen sind die nationalen Umsetzungsakte zu messen. Auch sollte dabei die Schaffung eines möglichst einheitlichen und somit klaren, „unkomplizierten“ Regelungsrahmens für die Öffentlichkeitsbeteiligung in den verschiedenen Materien zum Ziel erklärt werden. Unter Umständen könnte zu diesem Zweck (zumindest in Teilbereichen) auch auf die zurzeit ungenützte<sup>93</sup> Bedarfsgesetzgebungskompetenz „Bürgerbeteiligung“ des Bundes gem. Art. 11 Abs. 6 B-VG zurückgegriffen werden.<sup>94</sup>

Abschließend sei noch explizit auf die beim letzten Treffen der Vertragsparteien im Juni/Juli 2014 in Maastricht angenommene und 2016 erschienene **Publikation der UNECE** „*Maastricht Recommendations on Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*“ hingewiesen. Dabei handelt es sich um vom Sonderausschuss der Aarhus-Konvention für Öffentlichkeitsbeteiligung in Entscheidungsprozessen entwickelte, (unverbindliche) erläuternde Hinweise zur praktischen Umsetzung der Bestimmungen der Artikel 6, 7 und 8 der Konvention. Diese „Empfehlung“ zur Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Entscheidungsverfahren beziehen auch die Aussagen und Feststellungen des ACCC mit ein und sollen einerseits die Vertragsparteien bei der Umsetzung der Aarhus-Prinzipien ins nationale Recht unterstützen, sowie andererseits Vollzugsorganen eine Hilfestellung bei der Durchführung von konkreten Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren im Alltag bieten. Das Dokument vermag insofern insb. in Zweifelsfällen allen Interessierten eine gute Leitlinie sein.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> So gilt es auf die Kritik einzugehen, wonach Öffentlichkeitsbeteiligung nicht repräsentativ sei, da sich immer dieselbe „Gruppe“ (in der Regel jene, die Gegner des Projekts, Plans, Programms etc. sind) meldet bzw. manche Gruppen nicht/nur schwer erreicht werden können. Auch wird eine Einbeziehung der Öffentlichkeit von Behörde und Antragsteller nicht selten als „lästig“, „verzögernd“ oder „undurchführbar“ erachtet sowie von der Öffentlichkeit selbst als ineffektiv bzw. zu kompliziert empfunden und daher oft nicht davon Gebrauch gemacht.

<sup>93</sup> Mit der Erlassung des UVP-G 2000 wurden die im UVP-G 1993 im 5. Abschnitt geregelte Bestimmungen über die Bürgerbeteiligung aufgehoben.

<sup>94</sup> Hinweis: Art. 11 Abs. 6 B-VG enthält die kompetenzrechtlichen Voraussetzungen für eine bundeseinheitliche Regelung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens für bundesgesetzlich zu bestimmende Vorhaben (für bundesgesetzlich nicht bezeichnete Vorhaben bleibt es bei der „ursprünglichen“ Kompetenzverteilung) sowie für die Festlegung von Parteistellung und Berücksichtigung der Bürgerbeteiligung in den (dem Beteiligungsverfahren) nachfolgenden Genehmigungsverfahren. Näher zum Kompetenztatbestand des Art. 11 Abs. 6 B-VG siehe *Ennöckl*, Kompetenzrechtliche Grundlagen des UVP-G in *Ennöckl/N. Raschauer* (Hrsg.), *UVP-Verfahren vor dem Umweltsenat* (2008) 19 (28).

<sup>95</sup> Aktuell ist das Dokument nur in den offiziellen Vertragssprachen der Aarhus-Konvention (Englisch, Französisch, Russisch) verfügbar. Eine Hardcopy kann unter [public.participation@unece.org](mailto:public.participation@unece.org) angefordert werden bzw. das Onlinedokument gratis unter nachfolgendem Link heruntergeladen werden: <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppppdm/ppdm-recs.html> (10.6.2016).

# BETEILIGUNG IN UMWELTVERFAHREN



17.06.2016, Bettina Bachl



## ÜBERBLICK

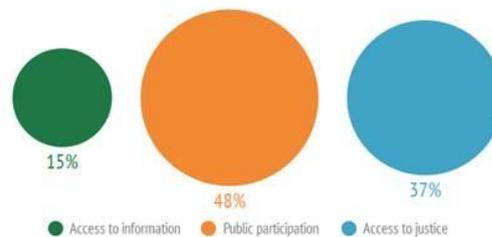
- Faktische Probleme
- Komplexe rechtliche Situation
- Beteiligungsbedürfnis der Öffentlichkeit
- Rechtlicher Rahmen: Zweite Säule der Aarhus-Konvention

## Compliance Committee

### Allegations of non-compliance

Communications alleged non-compliance with three of the Convention's pillars: access to information, public participation in decision-making and access to justice.

Many communications invoked two or even all three pillars.

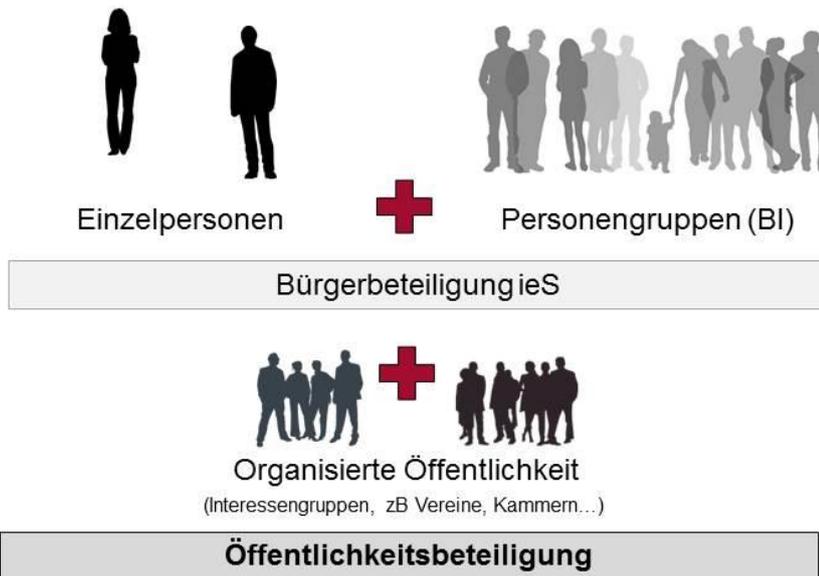


While some communications alleging non-compliance can be specific, others indicate more systemic issues with compliance.

© UNECE; Stand: Jänner 2014  
(<http://www.unece.org/index.php?id=35292>)



# ÖB - BEGRIFF



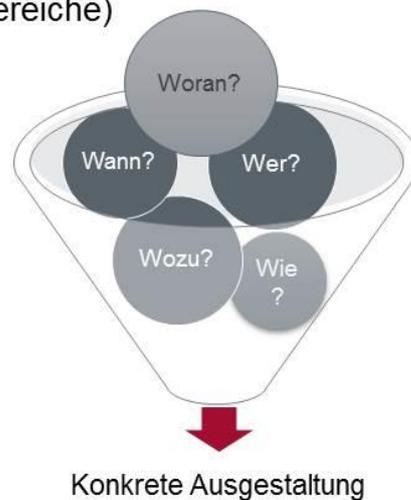
JYU

# ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

- Wozu? (Sinn/Funktion)
- Wobei/Woran? (Gegenstand, Sachbereiche)
- Wer? (Akteure)
- Wann? (Zeitpunkt)
- Wie? (Formen)

Vorgaben der Konvention?

Umsetzung in Österreich?



JYU

# ÖB – WOZU?

- Erhöhte Akzeptanz durch frühzeitige Einbeziehung
- Transparentere und nachvollziehbarere Verfahren
- Umweltbewusstsein wächst

## ■ Funktionen

- Information
- Integration
- Demokratische Funktion
- Rechtsschutz

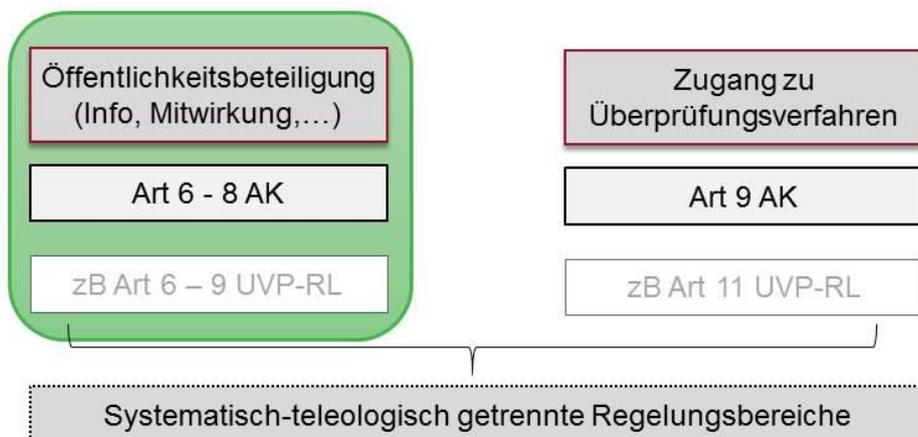


## ■ Grenzen?

**JYU**

# ÖB - KONKRETISIERUNG

- Beteiligung im Vorfeld (während dem Verfahren) **vs.**
- Möglichkeit einer nachträglichen Überprüfung



**JYU**

# ÖB - WOBEI/WORAN?

## 2. Säule der AK – „Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren“

- **Art 6** – „ÖB an Entscheidungen über **bestimmte Tätigkeiten**“
  - Detailliert geplante/beschriebene Einzelmaßnahmen
- **Art 7** – „ÖB bei umweltbez. **Plänen, Programmen und Politiken**“
  - (konkreter formuliertes) Bündel behördlicher Einzelmaßnahmen zur Erreichung eines Ziels
  - Vorgabe von (idR abstrakt, grob formulierten) Zielen/Entwicklungsrichtungen
- **Art 8** – „ÖB während Vorbereitung **allgemeiner Rechtsnormen**“
  - Generelle normative Anordnungen (Gesetze, VO)

JYU

# ÖB – WOBEI/WORAN?

- Großteils Mediatisierung durch Sekundärrecht
  - zB ÖB-RL 2003/35/EG, SUP-RL, WRRL...
- (Bislang) keine unionsrechtlichen Umsetzungsakte bezüglich Art 8 AK bzw „Politiken“ iSd Art 7 AK
- National Umsetzung in div. Materiengesetzen
  - zB UVP-G, AWG, GewO, EG-K, MinroG, div. landesrechtlichen Vorschriften,...

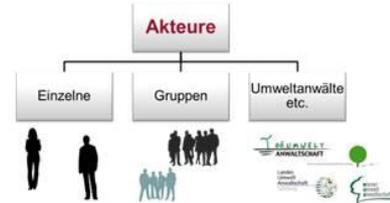
JYU

# ÖB – WER?

## ■ Öffentlichkeit (Art 1 Abs 2 lit d UVP-RL bzw Art 2 Z 4 AK):

„eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“

Art 6, 7 und 8 AK



## ■ Betroffene Öffentlichkeit (Art 1 Abs 2 lit e UVP-RL bzw Art 2 Z 5 AK)

„die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren [...] betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben **Nichtregierungsorganisationen**, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse“

Art 6 AK



JYU

# ÖB – WER?

- Teilweise Bezugnahme auf „Öffentlichkeit“ → grds „jedermann“
- Keine Verwendung des Terminus „betroffene Öffentlichkeit“ im UVP-G
- Unterscheidung im UVP-G in: Partei – Beteiligter – „Jedermann“



JYU

## ÖB – WER? PROBLEM BÜRGERINITIATIVEN

- Zugehörigkeit zur (betroffenen) Öffentlichkeit **strittig**
- juristische Person? → jedenfalls Vereinigung die, „in *Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften*“ gebildet wurde
- Gesetzlich vorgesehene Vereinigung (§ 19 Abs 4 UVP-G) natürlicher (in Standort-/Nachbargemeinde wahlberechtigter) Personen mit gleichgerichteter Interessenstruktur iHa bestimmtes Vorhaben
- Bei Erfüllung der Konstituierungsvoraussetzungen → Teil der (betr.) Öffentlichkeit?
- UVP-RL/AK kennt keine BI → daher auch keine Vorgaben an MGS/VP?!?

JYU

## ÖB – WER? UMWELTANWALTSCHAFTEN

- = Staatliches Organ
- Keine Zugehörigkeit zur (betroffenen) Öffentlichkeit
- Keine Mediatisierung der Interessen der Öffentlichkeit durch hoheitlich bestellten „Ombudsmann“!
- Kein Ersatz für Beteiligung der Zivilgesellschaft
- Zusätzliches nützliches Instrument zum Schutz der Umwelt



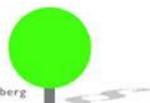
Landes  
Umwelt  
Anwaltschaft  
Salzburg



JYU



Naturschutzanwaltschaft Vorarlberg



# ÖB – WANN? WIE LANGE?

## Startzeitpunkt?

- **Frühzeitigkeit!** (Art 7 iVm Art 6 Abs 4 AK)
- „passender Zeitpunkt“ (Art 8 AK)
- Wie früh ist früh genug?
- Zeitpunkt, zudem noch (alle) Optionen offen stehen



## Geschwindigkeit?

- **Angemessener/ausreichender zeitlicher Rahmen** für diverse Phasen der ÖB (Art 7 iVm Art 6 Abs 3 AK; Art 8 lit a AK)

JYU

# ÖB – WIE?



Information

Konsultation



Mitbestimmung



- Unterschiedlich weitreichende Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit denkbar
- zT sehr konkrete Vorgaben  
zT sehr weiter Umsetzungsrahmen
- „Null-Variante“ in ganzen (Teil-)Bereichen jedenfalls konventionswidrig
- Art 8 AK – kein „heißes Eisen“ vor ACCC

## Articles of the Convention found in non-compliance to date



All Compliance Committee findings on communications are publicly available on the website, see <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>

© UNECE; Stand: Jänner 2014  
(<http://www.unece.org/index.php?id=35294>)

JYU

## ÖB – WIE? VORGABEN DES ART 6 AK

### ■ Informationsverpflichtungen

- Rechtzeitige, sachgerechte, effektive **Information** der (betroffenen) Öffentlichkeit – **Mindestinhalt!** (Art 6 Abs 2 AK);
- Gebührenfreier **Zugang** der betroffenen Öffentlichkeit zu allen relevanten Informationen (Art 6 Abs 6 AK)

### ■ Weitere Beteiligungsvorgaben

- (schriftliche und mündliche) **Stellungnahmemöglichkeit** der Öffentlichkeit während Verfahren (Art 6 Abs 7 AK)
- „**Angemessene**“ **Berücksichtigung** des Ergebnisses der ÖB bei der Entscheidung (Art 6 Abs 8 AK)
- Unverzögliche **Information** der Öffentlichkeit **von Entscheidung** (Art 6 Abs 9 AK; keine „Zustellung“)

JYU

## ÖB – WIE? VORGABEN DER ART 7 UND 8 AK

### ■ Pläne und Programme

- Vorab erforderliche Information
- „angemessene praktische Vorkehrungen“ für Beteiligung
- Verweis auf Art 6 Abs 3, 4 und 8

### ■ Umweltbezogene Politiken

- „angemessenes Bemühen“ der VP um Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten

### ■ Generelle Rechtsnormen

- Bemühen der VP um Förderung einer effektive Öffentlichkeitsbeteiligung
- Konkretisierung durch Vorschlag von Maßnahmen (zB Veröffentlichung von Entwürfen, Stellungnahmemöglichkeit...)
- Angemessene Berücksichtigung

JYU

## ÖB – WIE? UMSETZUNG

- Weitestgehende Umsetzung von **Art 6 AK** in UVP/IPPC-Bereich
  - ZB im UVP-G Stellungnahmemöglichkeit für jedermann (§ 9 Abs 5); Parteistellung von UO; „Berücksichtigungsregel“ (§ 17 Abs 4 S 1); ...
  - Dennoch Umsetzungsdefizite?
    - Notwendigkeit einer ÖB im UVP-G-Feststellungsverfahren?
    - Zulässigkeit der Präklusion?
    - Teilweise zu kurze Beteiligungsfristen?
    - Zu hohe Kosten für Gutachten? ...
- Zeitpunkt der Beteiligung bei **Plänen und Programmen**?
- Grds wohl Erfüllung der vagen Vorgaben iHa **Politiken**
- Weiter Gestaltungsspielraum auch bei **generellen Umweltnormen**
  - Begutachtungsverfahren, Info über (Parlaments-)Homepage...
  - Erfüllung der Vorgaben in Einzelfällen fragwürdig

JYU

## RESÜMEE

- Keine „Angst“ vor Aarhus
- Kein „Ausruhen“ → Ziel: Kontinuierliche Optimierung der ÖB
- Herausforderungen:
  - Jeweils richtiges Maß und Form der Beteiligung finden
  - Lösungswege für bestehende Probleme/Kritikpunkte entwickeln
- Jedenfalls: völkerrechtliche Ebene nicht außer Acht lassen!
- „Maastricht Recommendations on Public Participation in Decision-making in Environmental Matters“  
(29.01.2015; ECE/MP.PP/2014/2/Add.2)



Download unter:

<http://www.unece.org/index.php?id=41803>

JYU

# BETEILIGUNG IN UMWELTVERFAHREN



17.06.2016, Bettina Bachl



Institut für Staatsrecht  
+43 732 2468 7400  
bettina.bachl@jku.at  
<http://www.stapol.jku.at>

# 4 ZUGANG ZU GERICHTEN IN UMWELTANGELEGENHEITEN

*Mag.a Dr.in Teresa Weber, Universität Salzburg, Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht*

## 4.1 Einleitung

Die folgenden Ausführungen sollen Schlaglichter auf einige Fragen des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten werfen. Dazu werden zunächst die völker- und unions-rechtlichen Vorgaben dafür, namentlich Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und Art. 47 Abs. 1 der EU-Grundrechtecharta, ihr Verhältnis zueinander und zum nationalen Recht dargestellt bzw. skizziert. Daran anschließend werden Umsetzungsprobleme in Österreich aufgezeigt, um vor einem Fazit die Vor- und Nachteile verschiedener Umsetzungsstrategien anzudenken.

## 4.2 Völker- und unionsrechtliche Vorgaben

### 4.2.1 Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention widmet sich schon ihrem offiziellem Namen nach auch dem Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, und zwar in ihrem Art. 9. Art. 9 spiegelt dabei im Kleinen die Säulenstruktur der Aarhus-Konvention wider: Rechtsschutz soll nämlich nach der Konvention einerseits sowohl hinsichtlich Umweltinformation (Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention) und Projekten, die unter Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt werden (Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention) gewährt werden; andererseits sieht Abs. 3 eine ganz allgemein gehaltene Rechtsschutzgarantie in Umweltangelegenheiten vor. Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention verlangt nämlich, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, die ggf. im nationalen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu einem verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahren haben, sofern private oder öffentliche Stellen durch Handlungen oder Unterlassungen gegen innerstaatliches Umweltrecht verstoßen.

In personeller Hinsicht könnte Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention auf den ersten Blick so gelesen werden, dass den Vertragsparteien ein weiter Spielraum dahingehend zukommt, wem sie Zugang zu Überprüfungsverfahren einräumen. Tatsächlich hat aber das ACCC in seiner Spruchpraxis bereits festgehalten, dass dies im Lichte der Zielsetzung der Aarhus-Konvention nicht so zu verstehen ist – die Vertragsparteien müssen jedenfalls Umweltorganisationen Überprüfungsrechte einräumen. Welche Umweltorganisationen sie dabei als berechtigt erachten, ist im Recht der Vertragsparteien festzulegen – dieses darf aber weder diskriminierend noch allzu restriktiv ausgestaltet sein. Hinsichtlich natürlicher Personen ist der Spielraum der Vertragsparteien etwas weiter, aber auch hier ist die Zielsetzung der Aarhus-Konvention, weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren, zu berücksichtigen.

Die in sachlicher Hinsicht von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention erfassten Vorgänge sind schon dem eindeutigen Wortlaut nach denkbar weit: Für die Notwendigkeit der Vorsehung eines Überprüfungsverfahrens ist es irrelevant, ob ein privater oder staatlicher Akteur die fragliche Umweltrechtsverletzung begangen hat. Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention findet außerdem gleichermaßen auf Umweltrechtsverletzungen Anwendung, die durch ein Tun verursacht werden wie auf solche, die aus einer Unterlassung folgen. Hinzuweisen ist schließlich noch darauf, dass eine Umweltrechtsverletzung nicht nur in der Verletzung österreichischer („innerstaatlicher“) Gesetze bestehen kann, sondern auch unionale Vorschriften mit Umweltbezug bzw. ihre Verletzung die Notwendigkeit eines Überprüfungsverfahrens nach sich ziehen.

## 4.2.2 Art. 47 EU-Grundrechtecharta

Im Anwendungsbereich des Unionsrechts – der v.a. im Bereich des Umweltrechts in den meisten Fällen eröffnet sein wird – ist als weitere Vorschrift, die den Zugang zu Gerichten regelt, Art. 47 der EU-Grundrechtecharta (GRC) zu nennen. Nach dieser Vorschrift sind die Mitgliedstaaten der EU verpflichtet, Personen, die behaupten, in ihren durch das EU-Recht gewährleisteten Rechten verletzt worden zu sein, einen wirksamen Rechtsbehelf an ein Gericht (im Wesentlichen: ein Tribunal iSd Art. 6 EMRK) zu ermöglichen.

Art. 47 GRC ist also betreffend seines Anwendungsbereichs insofern weiter, als nicht nur umweltrechtliche Angelegenheiten erfasst sind, sondern jede Behauptung der Verletzung eines unionsrechtlich gewährleisteten Rechts die Notwendigkeit von Rechtsschutz nach sich zieht. Im Übrigen muss es sich nach Art. 47 GRC im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention auch immer um gerichtlichen Rechtsschutz handeln.

Um also zu wissen, in welchen Konstellationen Art. 47 GRC einschlägig ist, muss zunächst definiert werden, was ein unionsrechtlich gewährleistetes Recht ist. Dabei handelt es sich um einen genuin unionsrechtlichen Begriff, der autonom – und nicht etwa unter Heranziehung eines tradierten mitgliedstaatlichen Verständnisses – auszulegen ist. Anhaltspunkte dafür, was ein unionsrechtlich gewährleistetes Recht ist, finden sich in der Judikatur des EuGH. Dieser hat schon Anfang der 1990er Jahre deutlich gemacht, dass die dem Unionsrecht zugrunde liegende Konzeption der Rechte wesentlich weiter gefasst ist als etwa jene der subjektiv-öffentlichen Rechte nach der deutschen bzw. österreichischen Schutznormtheorie (dazu gleich unten bei 4.3.2). Gesamthaft betrachtet lässt sich aus der Judikatur des EuGH zu unionsrechtlich gewährleisteten Rechten in EU-Umwelt-Richtlinien ableiten, dass das Unionsrecht durch das Konzept des Interessenschutzes geprägt ist (insb. EuGH C-240/09, Slowakischer Braunbär). Eine Vorschrift eines EU-Rechtsaktes räumt unionsrechtlich gewährleistete Rechte ein, wenn sie einerseits eine konkrete Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthält, eine Maßnahme zu setzen oder zu unterlassen. Durchgesetzt werden kann dieses Recht von jenen Personen, die ein besonderes Interesse an der Einhaltung der rechtsbegründenden Vorschrift haben: Dieses besondere Interesse kann sich bei gesundheitsschützenden Vorschriften etwa daraus ergeben, dass jemand in unmittelbarer Nähe zur Quelle der Gesundheitsgefährdung wohnt und daher in seiner Gesundheit potentiell beeinträchtigt wird. In dieser Konstellation ähneln die so ermittelten unionsrechtlich gewährleisteten Rechte – man könnte sie aufgrund ihrem Bezug zur menschlichen Gesundheit auch „anthropozentrisch“ nennen – stark den klassisch subjektiv-öffentlichen Rechten, wenngleich der EuGH idR bereits eine relativ niedrige Schwelle der Beeinträchtigung für die Durchsetzungsbefugnis ausreichen lässt. Augenscheinlicher ist der Unterschied bei den „ökozentrischen“ Rechten: Der EuGH geht nämlich davon aus, dass auch Vorschriften, die „nur“ die Umwelt als solche schützen, von Personen mit einem besonderen Interesse am Umweltschutz (= Umweltorganisationen) durchgesetzt werden können müssen. Ausschließlich umweltschützend und

somit ökozentrisch sind etwa die Artenschutzvorschriften der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie oder die Vorschriften zum Schutz des ökologischen Zustands von Wasserkörpern in der Wasserrahmenrichtlinie. Insofern unterscheidet sich das Konzept des Interessenschutzes auch qualitativ von der Schutznormtheorie.

### 4.2.3 Verhältnis zueinander und Einfluss auf das nationale Recht

Welche Bedeutung hat nun die Kombination von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und Art. 47 Abs. 1 GRC für das nationale Recht? Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, dass es einen – wenn auch nicht sehr weiten – Bereich gibt, in dem Art. 47 GRC gar keine Rolle spielt. Dabei handelt es sich um all jene Angelegenheiten, die nicht durch das Unionsrecht erfasst sind. Hier kommt ausschließlich Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention zur Anwendung. Der österreichische Gesetzgeber kann hier im Rahmen der engen Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention „frei“ entscheiden, wem er Zugang zu Gerichten einräumen möchte. Zu denken wäre hier etwa an Bereiche des Naturschutzrechtes der Länder, die nicht durch die Naturschutz-Richtlinien der EU oder andere Unionsrechtsakte erfasst sind.

Der weitaus größere Bereich des Umweltrechts ist unionsrechtlich determiniert, insb. durch Richtlinien der EU. Hier kann als „innerstaatliches“ Kriterium iSd Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention die Notwendigkeit der Verletzung in unionsrechtlich gewährleisteten Rechten iSd Art. 47 Abs. 1 GRC herangezogen werden. Nationale Stellen – und zwar sowohl der Gesetzgeber als auch Verwaltungsbehörden und Gerichte – sind also nicht nur an Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, sondern auch an Art. 47 Abs. 1 GRC gebunden. Es ist daher für die Frage, wem Rechtsschutz einzuräumen ist, maßgeblich, wem unionsrechtlich gewährleistete Rechte iSd Konzept des Interessenschutzes, das soeben dargestellt wurde, zukommen. Einerseits hat dann der österreichische Gesetzgeber grundsätzlich die Verpflichtung, diesen Personen Rechtsschutzwege – somit idR die Möglichkeit einer Beschwerde an ein Verwaltungsgericht – zu eröffnen. Die Verpflichtung zur Beachtung der dargestellten völker- und unionsrechtlichen Vorgaben und damit auch zur Berücksichtigung der aus dem Sekundärrecht erwachsenden Rechte trifft aber auch die Gerichte und Verwaltungsbehörden.

## 4.3 Umsetzungsdefizite und aktuelle Umsetzungsfragen in Österreich

### 4.3.1 Abgeschlossene oder laufende Verfahren betreffend die Umsetzung

Die zahlreichen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Umsetzung der Rechtsschutz-garantie insb. des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention stellen, können hier nicht alle abschließend erörtert werden. Es werden daher im Folgenden nur einige, als besonders wichtig erscheinende Fragen skizziert. Hinzuweisen ist jedenfalls auf einige Entscheidungen bzw. laufende Verfahren: So hat das ACCC, und ihm folgend auch die Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention bereits vor einiger Zeit befunden, dass die Rechtslage in Österreich mangels Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltorganisationen gegen die Konvention verstößt (ACCC/C/2010/48). Ergänzt wird diese Entscheidung durch eine weitere Entscheidung des ACCC, in der deutlich gemacht wird, dass Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention in gewissem Ausmaß auch nach Rechtsschutzmöglichkeiten im Zusammenhang mit (gerichtlich oder verwaltungsbehördlich) strafbaren Handlungen verlangt (ACCC/C/2011/63). Spätestens seit diesen beiden Entscheidungen ist der Handlungsbedarf auf Seiten des österreichischen Gesetzgebers evident.

Auch auf europäischer Ebene wurde die mangelnde Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention in der österreichischen Rechtsordnung bereits gerügt, und zwar mit Mahnschreiben der Europäischen Kommission vom 10.7.2014 (VV 14/4111). Eine weitere Facette erhält die Problematik durch ein vom VwGH im Winter 2015 gestelltes Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH (Rs C-664/15). Der VwGH ersucht darin den EuGH um Klärung, ob die oben bereits dargestellte Rsp dahingehend zu verstehen sei, dass die rein ökozentrischen Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie (insb. also das Verschlechterungsverbot) Umweltorganisationen Rechte einräumt, und wenn ja, wie diese Rechte durchgesetzt werden müssen. Im Lichte der oben skizzierten Judikatur des EuGH wird dieser die Frage nach dem Bestehen von Rechten wohl bejahen.

### 4.3.2 Individuelle Rechtsakte: Notwendigkeit der Abkehr von der Schutznormtheorie

Genau jene Frage, die der VwGH nunmehr dem EuGH zur Entscheidung vorgelegt hat, ist eine der wichtigsten Umsetzungsfragen im Zusammenhang mit individuellen Rechtsakten. Denn gegen Bescheide (und Maßnahmen) kann nach dem Konzept des B-VG Beschwerde an die Verwaltungsgerichte erheben, wer behauptet, in seinen Rechten verletzt zu sein. Dabei ist nach (noch) hL und Rsp sowie auch bei der Parteistellung im Verwaltungsverfahren (vgl. § 8 AVG) auf das Vorliegen subjektiv-öffentlicher Rechte abzustellen. Nach diesem Konzept kann aber eine Umweltorganisation Umweltschutzvorschriften weder im Verwaltungsverfahren noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geltend machen – Umweltschutzinteressen sind nämlich öffentliche Interessen und vermitteln daher keine subjektiv-öffentlichen Rechte iSd Schutznormtheorie. Wie kann diese Diskrepanz zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention und der GRC aufgelöst werden?

Nun, einerseits steht es dem Gesetzgeber frei, explizite Beschwerdebefugnisse vorzusehen (dazu noch gleich unten). Aber auch die Gerichte und die Verwaltungsbehörden haben es in der Hand, einen völker- und unionsrechtskonformen Zustand herzustellen. Denn: Die Schutznormtheorie ist eine Theorie, die entwickelt wurde, um das Konzept der „Rechte“ mit Inhalt zu füllen. Als solche ist sie aber an keiner Stelle der österreichischen Rechtsordnung positiviert. Es gibt sohin auch keinen normativen Grund, sie – zumindest im Anwendungsbereich des Unionsrechts – nicht durch eine andere Theorie zu ersetzen. Nicht nur das: Vielmehr ist eine unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts geboten, sofern der Wortlaut der relevanten Bestimmungen das zulässt. Die Konsequenz eines solchen Theorienwechsels wäre ein erweiterter Kreis von Parteien und Rechtsmittellegitimierten – sowohl die Parteistellung im Verwaltungsverfahren als auch die Befugnis zur Beschwerdeerhebung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren knüpfen ja an das Vorliegen von Rechten an – die dann auch bisher nicht von der Öffentlichkeit durchsetzbare Vorschriften, wie z.B. § 104a WRG, geltend machen könnten.

### 4.3.3 Rechtsschutz im Zusammenhang mit Verordnungen

Problematisiert wird auch immer wieder der fehlende Rechtsschutz im Zusammenhang mit umweltrelevanten Verordnungen. Rechtsschutz ist in diesem Bereich einerseits aufgrund von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention geboten, der generelle Rechtsakte nicht generell, sondern nur sofern es um Gesetzgebung geht, von seiner Anwendbarkeit ausnimmt. Im Übrigen differenziert auch der EuGH in seiner Rsp zu unionsrechtlich gewährleisteten Rechten nicht danach, ob die den Mitgliedstaaten treffende Verpflichtung durch Erlassung eines individuellen oder eines generellen Rechtsaktes zu erfüllen ist.

In diesem Zusammenhang häufig genannte umweltrelevante Verordnungen wären etwa Sanierungsprogramme nach dem WRG oder Schutzgebietsverordnungen für Europaschutzgebiete nach den Landesnaturschutzgesetzen.

Dabei lassen sich hier zwei Konstellationen unterscheiden: Einerseits die Notwendigkeit der Anfechtbarkeit rechtswidriger Verordnungen, und andererseits das Erfordernis des Rechtsschutzes bei unterlassener Verordnungserlassung. Die erste Konstellation lässt sich auch ohne Tätigwerden des Gesetzgebers relativ leicht bewerkstelligen: Nach Art. 139 B-VG ist der VfGH zuständig dafür, Verordnungen auf ihre Gesetzeskonformität zu überprüfen. Natürliche oder juristische Personen können sich unter der Voraussetzung, dass sie durch die Verordnung aktuell und unmittelbar in ihren Rechten betroffen werden und ihnen kein anderer zumutbarer Umweg offen steht, an den VfGH wenden. „Rechte“ können hier wiederum unionsrechtskonform verstanden werden; gesetzliche Umweltschutzbestimmungen räumen dann im Lichte der Judikatur des EuGH auch Umweltschutzorganisationen Rechte ein. Die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen – allen voran die Umwegsunzumutbarkeit – sind freilich zu beachten und können eine zeitliche Beschränkung der unmittelbaren Anfechtbarkeit nach sich ziehen.

Auch in der zweiten Konstellation kann eine Aarhus-konforme Lösung erreicht werden. Der einfachste Weg dazu wäre die Erlassung entsprechender gesetzlicher Antragsbefugnisse von Umweltschutzorganisationen – Beispiele für ähnlich gestaltete Antragsrechte finden sich etwa in § 53 WRG, teilweise aber auch in Landesnaturschutzgesetzen. Wird der Gesetzgeber nicht tätig, so können die Betroffenen den unregelmäßigten und daher komplizierteren Weg beschreiten: So ist dann ein Antrag auf Erlassung der geforderten Maßnahme – also etwa einer Schutzgebietsverordnung – an die zuständige Behörde zu stellen. Gibt diese dem Antrag nicht statt (durch Erlassung der gewünschten Verordnung), so hat sie darüber mit Bescheid abzusprechen. Dieser kann dann im üblichen Rechtsweg bekämpft werden.

#### 4.3.4 Rechtsschutz im Zusammenhang mit Plänen und Programmen

Im Umweltbereich werden Verwaltungsbehörden aber nicht nur in Form von rechtsverbindlichen Akten wie Bescheiden oder Verordnungen tätig. Gerade auch aufgrund des EU-Rechts gibt es immer mehr „Pläne und Programme“ – z.B. den Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan nach dem WRG. Dabei handelt es sich um generelle Akte, da diese sich nicht an einen individualisierten Adressatenkreis richten. Im Gegensatz zu Verordnungen sind sie aber nicht rechtsverbindlich. Die mangelnde Rechtsverbindlichkeit bedeutet nun aber nicht, dass diese Pläne keine tatsächlichen Auswirkungen haben – ihnen kommt vielmehr eine sanfte Steuerungsfunktion zu. Es kann daher auch im Zusammenhang mit nicht rechtsverbindlichen Akten ein Rechtsschutzbedürfnis geben. De lege lata kann ein Rechtsschutzsuchender gegen fehlerhafte – weil z.B. auf einer fehlerhaften Datengrundlage beruhende – Pläne nicht vorgehen. Der Gesetzgeber hätte es aber in der Hand, hier nach Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG eine Beschwerde wegen eines „Verhaltens einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze“ vorzusehen – es ist zwar in der Lehre umstritten, ob davon auch Pläne erfasst sind, weil es sich dabei eben um generelle Akte handelt. Die besseren Argumente – insb. auch die andernfalls eintretende Völker- und Unionsrechtswidrigkeit – sprechen allerdings dafür, auch Pläne und Programme unter Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG zu subsumieren. Für die Nichterlassung eines Planes gilt iW das zur Nichterlassung einer Verordnung Gesagte.

### 4.3.5 Weitere Fragen

Es gibt zahlreiche weitere Umsetzungsfragen und -probleme hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Bei der Umsetzung der hier diskutierten Garantien ist einerseits immer darauf zu achten, dass der gewährte Rechtsschutz iSd Art. 9 Abs. 4 Aarhus-Konvention effektiv sein muss. Abgesehen von der zeitlichen Komponente und der Notwendigkeit einstweiligen Rechtsschutzes ist dabei auch das Erfordernis der Kostengünstigkeit zu beachten. Auch aus Art. 47 Abs. 3 Aarhus-Konvention ergibt sich eine bedingte Notwendigkeit zur Gewährung von Verfahrenshilfe. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang in aller Kürze nur darauf, dass der EuGH (Rs Edwards, C-260/11) bereits darauf hingewiesen hat, dass Organisationen, die zum Schutz der Umwelt Rechtsmittel erheben und daher im Interesse der Allgemeinheit tätig werden, nicht mit übermäßigen Kosten belastet werden dürfen. Im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz vor österreichischen Verwaltungsgerichten ist hier auch auf die aktuelle, durch eine Entscheidung des VfGH eingeleitete (VfGH 25.06.2015, G7/2015) Diskussion um Verfahrenshilfe im verwaltungsgerichtlichen Verfahren hinzuweisen.

Worauf in den vorangehenden Ausführungen noch nicht eingegangen wurde ist, dass der Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention ja auch Überprüfungsverfahren in Bezug auf umweltrechtswidrige Handlungen oder Unterlassungen privater Akteure verlangt. Mittelbar können umweltrechtswidrige Handlungen Privater oft über die Beantragung staatlicher Maßnahmen zur Beseitigung oder Sanktionierung des rechtswidrigen Zustands bekämpft werden. Bei Unterlassungen ist dies nur teilweise möglich – etwa wenn eine Verpflichtung eines Privaten in einem Genehmigungsbescheid vorgesehen ist. Auch dann könnte man die Unterlassung des Privaten wieder als rechtswidrige Unterlassung der Aufsichtsbehörde qualifizieren und insb. mit verwaltungspolizeilichen Maßnahmen Abhilfe zu schaffen.

## 4.4 Umsetzungsstrategien

### 4.4.1 Umsetzung durch Rechtsprechung vs. Umsetzung durch Gesetzgebung

Aus strategischer Perspektive gibt es nun grundsätzlich zwei Möglichkeiten, die völker- und unionsrechtlichen Vorgaben in der österreichischen Rechtsordnung umzusetzen. Die eine ist keine Strategie und auch keine Umsetzung im eigentlichen Sinn – in dieser Konstellation wird nämlich die Umsetzung den Gerichten, also der Rechtsprechung überlassen. Die Gerichte können aber nur anhand der Fälle, die an sie herangetragen werden, entscheiden und behandeln daher auch nur die Fragen, die sich in diesen Fällen stellen. Abgesehen davon, dass die „Umsetzung“ der Rechtsschutzgarantien auf diesem Weg langwierig ist – was mit Blick auf das anhängige Vertragsverletzungsverfahren problematisch ist – führt diese „Umsetzung“ zu erheblichen Rechtsunsicherheiten für Projektwerbende und ProjektgegnerInnen. Im Übrigen ist auch darauf hinzuweisen, dass die Aarhus-Konvention in Art. 3 Abs. 1 Aarhus-Konvention nach einer klaren und transparenten Umsetzung der in der Aarhus-Konvention gewährten Garantien verlangt. Ob dies durch eine punktuelle Umsetzung in der Rechtsprechung erfüllt wird, ist mehr als fraglich. Eine Umsetzung durch den Gesetzgeber könnte einerseits dieses Gebot der Konvention erfüllen, andererseits sichtbar Rechtssicherheit schaffen und schließlich auch durch die Konvention eröffnete Spielräume nutzen.

### 4.4.2 Umfassende Umsetzung vs. Sektorale Lösungen

Entschließt sich der bzw. einer der Gesetzgeber in Österreich dazu, die Aarhus-Konvention umzusetzen, dann gibt es wiederum verschiedene Ansätze wie eine solche Umsetzung ausgestaltet sein

könnte. Denkbar sind einerseits eine umfassende Umsetzung in einem einheitlichen (Bundes-)Gesetz oder andererseits verschiedene Varianten sektoraler Umsetzungen in Landes- und Bundesgesetzen. Eine einheitliche Umsetzung, etwa in einem Umweltrechtsbehelfsgesetz, könnte potentiell systematisch sein. Allerdings stellt sich die Frage, auf welche Kompetenzgrundlage sich ein derartiges einheitliches Bundesumweltrechtsbehelfsgesetz stützen könnte – die Verfahrenskompetenzen des Art. 11 Abs. 2 B-VG bzw. Art. 136 Abs. 2 B-VG reichen dafür nicht aus. Grundsätzlich können aber Kompetenzen mittels Verfassungsbestimmung verschoben werden. Im Übrigen ist auch darauf hinzuweisen, dass Art. 16 Abs. 4 B-VG bzw. Art. 23d Abs. 5 B-VG es dem Bund unter gewissen Umständen ermöglichen, völker- bzw. unionsrechtlich gebotene Maßnahmen, welche nach der Kompetenzverteilung von den Ländern zu setzen sind, selbst zu setzen, wenn die Länder nicht tätig werden. Nach einer Feststellung der Vertragsverletzung durch den EuGH könnte also der Bund, auf die genannten Bestimmungen gestützt, ein einheitliches Bundesgesetz erlassen. Den Ländern käme dann ein „Zugriffsrecht“ zu – wenn und soweit sie nachträglich doch entsprechende Gesetze erlassen, würde das Bundesgesetz von Verfassung wegen außer Kraft treten.

## 4.5 Fazit

Als Fazit kann hier in aller Kürze gesagt werden, dass die Umsetzung der Rechtsschutzgarantie des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention die österreichische Rechtsordnung vor einige Herausforderungen stellt – diese sollte der Gesetzgeber aber annehmen, sie sind zu bewältigen. Dabei ist daran zu erinnern, dass (Verfassungs-)Recht nicht ein Verhinderungsinstrument, sondern ein Mittel zur Gestaltung der Rechtsordnung und damit der Gesellschaft ist und auch als solches behandelt werden sollte. Scheitern könnte eine Umsetzung „nur“ am fehlenden politischen Willen – Hinweisen auf die mangelnde Dringlichkeit des Themas Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten können Hinweise auf drohende finanzielle Konsequenzen durch den EuGH sowie potentielle Kompetenzverluste entgegengehalten werden.

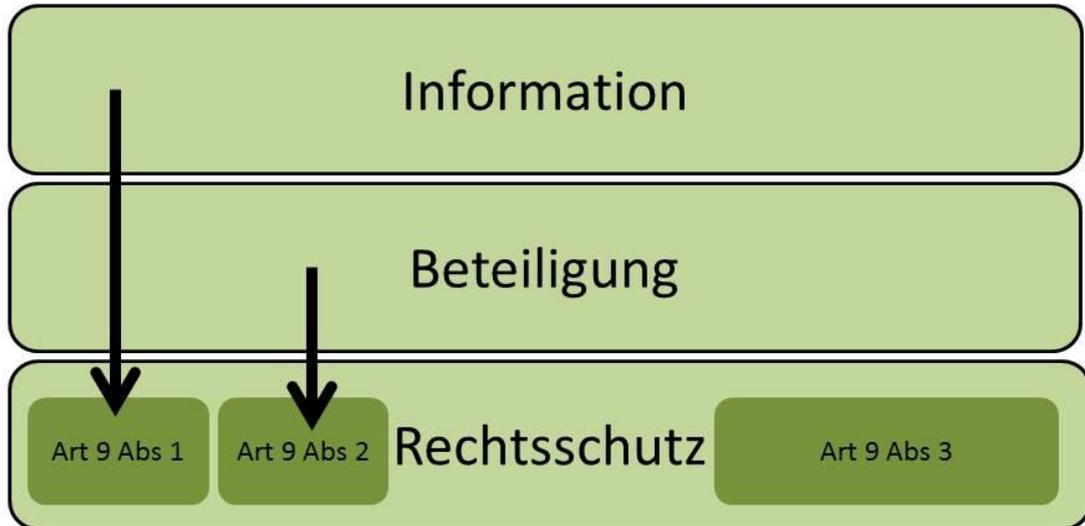
# Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

Teresa Weber, Universität Salzburg  
15 Jahre Aarhus-Konvention – Wo stehen wir?,  
Wien, 17.6.2016

## Übersicht

1. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben
2. Umsetzungsfragen in Österreich
3. Denkbare Umsetzungsstrategien
4. Fazit

## 1. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben



## 1. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben

### **Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention**

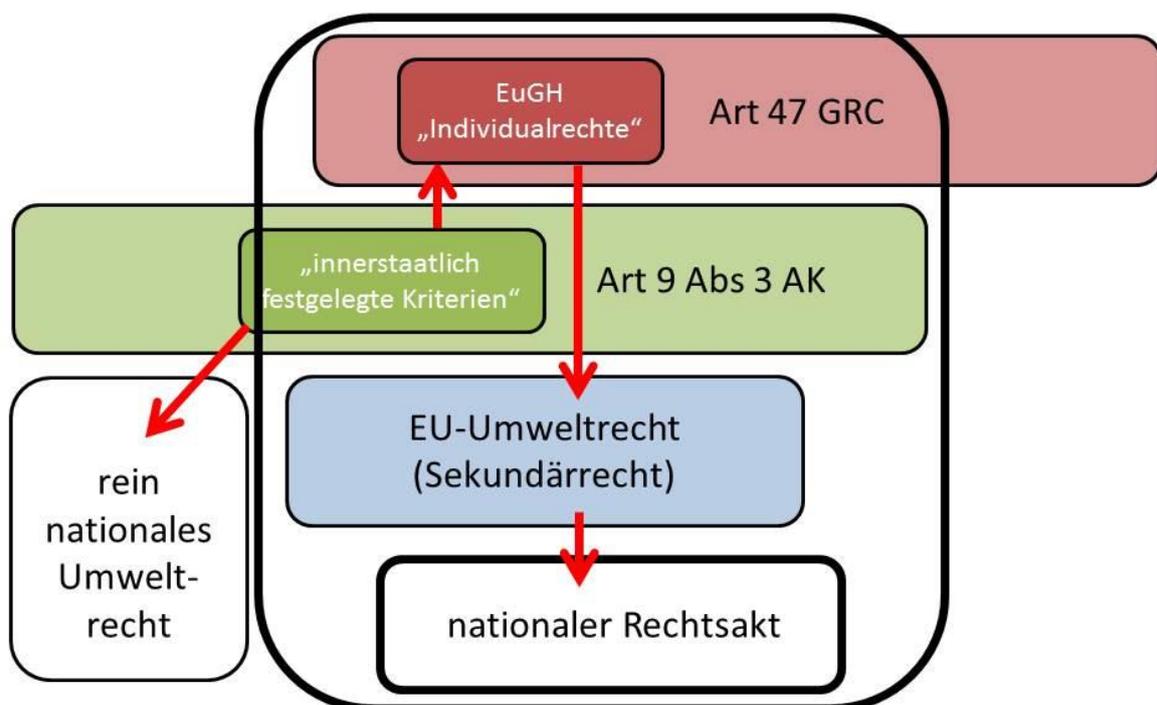
„Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren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

# 1. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben

## Art 47 Abs 1 EU-GRC

„Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.“

# 1. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben



## 2. Umsetzungsdefizite in AT

### **Umsetzungsdefizite festgestellt:**

ACCC/C/2010/48

ACCC/C/2011/63

### **Anhängige Verfahren:**

EuGH C-664/15 (Vorabentscheidungsverfahren)

Mahnschreiben vom 10.7.2014, C(2014)4883

final (VV 14/4111)

## 2. Umsetzungsfragen in AT

### **Schutznormtheorie zu eng**

- Ermittlung von subjektiv-öffentlichen Rechten nach der Schutznormtheorie vs Individualrechte in der Rsp des EuGH
- Rückbesinnung: Schutznorm**theorie**
- unionsrechtskonforme (rechtsbegründende) Auslegung idR möglich
- Konsequenz: erweiterter Kreis von Parteien, Rechtsmittellegitimierten und durchsetzbaren Vorschriften

## 2. Umsetzungsfragen in AT

### **Rechtsschutz im Zusammenhang mit Verordnungen**

- rechtswidrige Verordnung
  - Verordnungsprüfungsmonopol des VfGH nach Art 139 B-VG
  - Antragslegitimation wiederum abhängig vom Vorliegen von Rechten
- rechtswidrige Unterlassung der Erlassung einer Verordnung
  - Antragsbefugnisse und Durchsetzung?

## 2. Umsetzungsfragen in AT

### **Rechtsschutz im Zusammenhang mit „Plänen und Programmen“**

- generelle, aber nicht rechtsverbindliche Akte
- kein Fall des Art 139 B-VG
- „Verhalten einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze“ iSd Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG?
- Anspruch auf Erlassung eines Plans?

## 2. Umsetzungsfragen in AT

weitere Fragen

- Verfahrenskosten – Art 9 Abs 4 AK und Art 47 Abs 3 EU-GRC verbieten prohibitive Verfahrenskosten
- Antragsbefugnisse hinsichtlich Maßnahmen
- Antragsbefugnisse im (Verwaltungs-)Strafrecht

## 3. Umsetzungsstrategien

### **A. „Umsetzung“ durch Rechtsprechung**

- keine systematische Umsetzung, sondern Bearbeitung konkreter Fragen bzw Fälle
- Art 3 Abs 1 AK – klare und transparente Umsetzung?
- Rechtsunsicherheit
- schwer steuerbar
- langsame Entwicklung

### **B. Umsetzung durch Gesetzgebung**

- Potential zu systematischer Umsetzung, entspricht wohl eher Art 3 Abs 1 AK
- Rechtssicherheit
- politische Kompromisse möglich

## 3. Umsetzungsstrategien

### B.1 Umfassende

#### Umsetzung

- Umweltrechtsbehelfsgesetz des Bundes
- (potentiell) klar und transparent
- Kompetenzgrundlage: Verfassungsbestimmung oder Art 16 Abs 4 bzw Art 23d Abs 5 B-VG (nach EuGH-E) mit „Zugriffsrecht“ der Länder

### B.2 Sektorale Lösung(en)

- Vielzahl an Landesgesetzen, ein- oder mehrere Bundesgesetzen
- Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit?
- teilweise sind aarhus-konforme Instrumente in den Materiengesetzen bereits angelegt

## 4. Fazit

- Umsetzung durch Gesetzgebung ist herausfordernd, aber möglich
- zahlreiche Vorschläge liegen am Tisch
- (Verfassungs-)Recht ist nicht Hindernis, sondern Gestaltungsinstrument
  
- bei entsprechendem politischen Willen...
- finanzielle Sanktionen und/oder Kompetenzverlust als Anreiz zum Tätigwerden?

Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Mag.<sup>a</sup> Dr.<sup>in</sup> Teresa Weber  
Assistenzprofessorin  
Universität Salzburg  
Fachbereich Öffentliches Recht,  
Völker- und Europarecht  
Kapitelgasse 5-7  
A-5020 Salzburg  
[teresa.weber@sbg.ac.at](mailto:teresa.weber@sbg.ac.at)



# 5 RECHTSCHUTZ DER ÖFFENTLICHKEIT IM BEREICH UMWELTRECHT IM EU-VERGLEICH

*Siim Vahtrus, Justice and Environment, Vorsitzender*

## 5.1 Einleitung

Mehrere rechtliche Instrumente räumen das Recht auf eine gesunde Umwelt ein. Eines der bekanntesten Dokumente, welches dies anerkennt, ist das UNECE Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention). Gem. Art. 1 gewährt die Konvention gewisse prozessuale Rechte, 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“.

Die Konvention bietet drei „Gruppen“ von Rechten: das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, das Recht auf Beteiligung an Entscheidungen auf verschiedenen Levels und das Recht auf Zugang zu rechtlichen Überprüfungsverfahren (inklusive Gerichte), sofern Umweltrecht berührt wird.

Von diesen drei Gruppen an Rechten, hat die letzte – der Zugang zu Gerichten – das größte Potential zur Stärkung von Einzelpersonen und Umweltorganisationen. Gleichzeitig ist es auch das stärkste Instrument, um private und öffentliche Stellen für Handlungen und Unterlassungen im Umweltrecht zur Verantwortung zu ziehen. Das Recht zur gerichtlichen Überprüfung von umweltrechtlichen Entscheidungen ermöglicht der Öffentlichkeit, sicherzustellen, dass das Recht korrekt angewandt wird und es ermächtigt sie, sicherzustellen, dass die Umwelt in einem Zustand gewahrt wird, welcher für die Gesundheit und das Wohlbefinden notwendig ist.

In diesem Art. sollen der Hintergrund und die verschiedenen Umsetzungsvarianten des Zugangs zu Gerichten in anderen EU-Staaten beschrieben werden. So wie es nachfolgend beschrieben wird<sup>1</sup>, gibt es verschiedene Varianten der Umsetzung, vor allem was eines der zentralen Probleme betrifft: die Klagebefugnis („legal standing“, d.h. wer befugt ist, das Gericht im Fall einer angeblichen Verletzung von Umweltrecht anzurufen). Der Vergleich ist möglicherweise wichtig für die Situation in Österreich, wo sich nach wie vor die Gesetzgebung nicht für eine Lösung entschieden hat.

---

<sup>1</sup> Die Beschreibung von gesetzlichen Bestimmungen und rechtlicher Praxis beruht zum größten Teil auf den sogenannten Darpö-Studien, in welchen von einer ExpertInnengruppe unter der Leitung von Professor Darpö 2012/2013 im Auftrag der Europäischen Kommission rechtsvergleichend der Zugang zu Gerichten in der EU analysiert wurde. Die Studien sind auf Englisch abrufbar unter <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>

## 5.2 Zugang zu Gerichten in der Aarhus-Konvention und in der EU

### 5.2.1 Die Regelungen der Aarhus-Konvention

Die sogenannte „dritte Säule“ der Aarhus-Konvention – Zugang zu Gerichten – wird in Art. 9 geregelt. Sie ist in drei unterschiedlichen Fällen leicht verschieden geregelt:

- Verstöße gegen das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen (Art. 9 Abs. 1)
- Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen, welche Öffentlichkeitsbeteiligungen vorsehen (Großprojekte mit vermutlich wesentlichen Umweltauswirkungen, Art. 9 Abs. 2);
- Jegliche Handlungen und Unterlassungen, welche gegen nationales Umweltrecht verstoßen (Art. 9 Abs. 3).

In allen drei Fällen wird die Frage der Klagslegitimation verschieden geregelt. Unter Art. 9 Abs.1 liegt die Berechtigung bei der Person, deren Informationsanfrage widerrechtlich verweigert oder nicht vollständig beantwortet wird. Bei Art. 9 Abs. 2 haben die Mitgliedstaaten der Konvention einen Ermessensspielraum und können die Klagslegitimation auf jene Personen beschränken, die ein „Interesse“ haben oder deren Rechte berührt werden. Umweltorganisationen haben jedenfalls ein solches Interesse und ihnen ist daher Klagslegitimation gegen Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen gem. Art. 6 einzuräumen. Der dritte Fall, Art. 9 Abs. 3 umfasst den größten Bereich, nämlich jeden Verstoß gegen Umweltrecht. Entsprechend groß ist daher auch der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bezüglich der Klagslegitimation.

Neben der Frage der Klagslegitimation regelt Art. 9 Abs. 4 der Aarhus-Konvention auch, dass die Überprüfungsverfahren „angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz“ bieten müssen, sowie dass sie „fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer“ sein müssen.

### 5.2.2 Regeln in der EU

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind in einer besonderen Situation, was die Umsetzung der Aarhus-Konvention betrifft, da beide Vertragsparteien sind. Als solche gewährt die EU Umweltorganisationen einen zusätzlichen Zugang zu Gerichten hinsichtlich ihrer eigenen Entscheidungen über die sogenannte „Aarhus-Verordnung“.<sup>2</sup> Diese Verordnung gewährt Umweltorganisationen, die gewisse Voraussetzungen erfüllen, die Möglichkeit auf die Überprüfung administrativer Akte von EU Institutionen und nachfolgend, den Zugang zum EuGH.

Darüber hinaus implementierte die EU Zugang zu Gerichten in sektoralen Richtlinien wie der UVP-Richtlinie<sup>3</sup> und der Industrie-Emissions-Richtlinie<sup>4</sup>. Diese Umsetzungsschritte zielen vor allem auf Art. 9 Abs. 2 der Konvention ab. Trotz diverser Anstrengungen gibt es jedoch nach wie vor keine

---

<sup>2</sup> Verordnung (EG) 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 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

<sup>3</sup> RL 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten

<sup>4</sup> RL 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)

EU-Richtlinie über Zugang zu Gerichten in allen Umweltangelegenheiten. Die Europäische Kommission legte 2003 einen Entwurf dazu vor, zog diesen jedoch nach anhaltender Blockade durch einige Mitgliedstaaten im Rat zurück.

### 5.2.3 Sonderstellung von Umweltorganisationen

Wie bereits beschrieben, sehen die Aarhus-Konvention und das diese umsetzende EU-Recht eine bevorzugte Behandlung von Umweltorganisationen vor, vor allem wenn es sich um bestimmte Projekte mit schwerwiegenden Auswirkungen auf die Umwelt handelt (Art. 9 Abs. 2 der Konvention). Dies führt zur Frage, was eine solche Sonderstellung rechtfertigt.

Dieses Thema wurde in vielen akademischen Aufsätzen behandelt, eine gute Antwort bietet aber nicht zuletzt die Meinung von Generalanwältin Sharpston im EuGH Fall C-263/08 (Djurgården):

- Umweltschutz ist nicht die Aufgabe von Einzelnen, sondern die Verantwortung der Gesellschaft. Umweltorganisationen sind geeignete VertreterInnen um die kollektiven Interessen zur Abwehr von Umweltschäden wahrzunehmen.
- Mithilfe ihres Spezialwissens können Umweltorganisationen besser gemeinsame Interessen vertreten als dies mehrere Einzelpersonen tun würden.
- Durch das Kanalisieren von Interessen verschiedener Einzelpersonen und durch ihre Expertise können Umweltorganisationen potentiell die Zahl der anhängigen Fälle reduzieren und so Gerichte stärken.
- Das Einräumen einer weitreichenden Klagebefugnis für Umweltorganisationen kann als guter Kompromiss zwischen der Maximalvariante „actio popularis“ (jede Person kann gegen jedes Vergehen vorgehen) und der Minimalvariante von Klagebefugnis nur bei Verletzung subjektiver Rechte gesehen werden.<sup>5</sup>

Der EuGH erkannte in einem späteren Fall (EuGH C-115/09 Trianel) an, dass Umweltorganisationen eine Sonderstellung einnehmen und ihnen daher eine andere Behandlung zuteilwerden muss. Der Gerichtshof sprach dort ausdrücklich aus, dass das Beschränken der Rechte von Umweltorganisationen auf die Bekämpfung von Verletzungen subjektiver Rechte in UVP-Verfahren nicht akzeptabel sei. Ein solches Vorgehen würde bedeuten, dass Umweltorganisationen vom Großteil des Gerichtszugangs in Umweltangelegenheiten ausgeschlossen würden. Dies würde der Aarhus-Konvention und dem darauf beruhenden Unionsrecht sowie dem Effektivitätsgrundsatz der EU widersprechen. Daher entschied der EuGH, dass Umweltorganisationen jene Rechtsverletzungen bekämpfen können müssen, welche gegen Interessen der Öffentlichkeit verstoßen (wie etwa der Großteil des Naturschutzrechtes) und nicht nur solche, die subjektive Rechte verletzen.<sup>6</sup> Der EuGH entschied auch, dass diese Voraussetzung für Zugang zu Gerichten in der UVP-Richtlinie direkt in den Mitgliedstaaten anwendbar ist.<sup>7</sup>

Die Sonderstellung von Umweltorganisationen, welche durch die Aarhus-Konvention und durch das Unionsrecht garantiert wird, stellt eine Herausforderung für einige Mitgliedstaaten dar, vor allem für jene der „kontinentalen“ Rechtstradition wie Österreich und Deutschland. In diesen Staaten steht die

<sup>5</sup> Meinung der Generalanwältin Sharpston, abgegeben am 2. Juli 2009 im Fall C-263/08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening v Stockholms kommun genom dess marknämnd), para 59-63.

<sup>6</sup> EuGH 12.5.2011 C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V. gegen Bezirksregierung Arnsberg, para 35-50.

<sup>7</sup> Ebenda, para 51-59.

Klagebefugnis traditionell jenen Personen zu, deren Rechte verletzt werden und im Fall, dass die genannten Rechte dazu gedacht sind, die Interessen einer solchen Person zu schützen (Schutznormtheorie). Das Schaffen von Zugang zu Gerichten für Umweltorganisationen bedeutet daher in den genannten Rechtsordnungen nicht weniger als einen kompletten kulturellen/systemischen Wandel.

## 5.3 Klagebefugnis in verschiedenen EU-Staaten

### 5.3.1 Deutschland

Wie bereits angesprochen, war die Rechtslage in Deutschland traditionell sehr eingeschränkt hinsichtlich der Klagebefugnis. Anerkannt war diese nur, wenn Verstöße gegen Normen vorlagen, welche die Rechte Einzelner schützen sollten. Bspw. konnte eine Eigentümerin von Land die Genehmigung einer Industrieanlage beeinspruchen, falls Lärm oder Luftverschmutzung ihre Gesundheit oder Eigentumsnutzung beeinträchtigten.

Umweltorganisationen wurde eine spezielle Klagebefugnis im Bundesnaturschutzgesetz zugestanden. In diesem dürfen „anerkannte“ Umweltorganisationen Verstöße gegen das Gesetz gerichtlich geltend machen. Um anerkannt zu werden, müssen die Organisationen einen Antrag übermitteln und folgenden Kriterien entsprechen:

- Organisation fördert nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes
- Organisation besteht seit zumindest drei Jahren und ist seitdem im Umweltschutz aktiv tätig
- Organisation leistet Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung (nach Art und Umfang der Tätigkeit, des Mitgliederkreises und der Leistungsfähigkeit)
- Gemeinnützigkeit
- Offene Mitgliedschaft

In der Praxis erfuhr gerade das letzte dieser Kriterien starke Kritik, da es nur Mitglieder-Organisationen Zugang zu Gerichten erlaubt und große NGOs wie den WWF oder Greenpeace ausschließt. Die zweite wichtige Einschränkung liegt darin, welche Entscheidungen angefochten werden können. Nach dem Gesetz sind davon nur eine Reihe von Entscheidungen aus dem Naturschutz erfasst, nicht aber generell alle Normen des Umweltschutzes.

Deutsche Gesetze und Gerichte wandten in UVP- und IPPC-Verfahren zuerst noch die Schutznormtheorie an, bis der EuGH dies mit dem *Trianel*-Urteil als unzulässig einstufte und NGOs nun einen weiter gehenden Zugang haben.

Bezüglich des Zugangs zu Gerichten nach Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention bestehen derzeit keine Regelungen für Umweltorganisationen. Ein entsprechendes Umsetzungsgesetz ist jedoch bereits in Arbeit.

### 5.3.2 Portugal

Die Herangehensweise von Portugal ist genau entgegengesetzt zu jener von Deutschland. Statt der sehr engen, interessensbasierenden Rechtslage, entschied sich Portugal für das *actio popularis* System. Jede Person hat das Recht eine Klage einzubringen um die öffentliche Gesundheit, Le-

bensqualität und Umweltschutz zu verteidigen. Dies wurde bereits 1989 durch ein Verfassungsgesetz beschlossen, jedoch erst 1995 durch ein Gesetz spezifiziert und somit anwendbar.

Nach diesen Regeln kann jede Bürgerin/jeder Bürger und auch jede Organisation mit dem Ziel des Schutzes der genannten Rechte eine Klage einbringen, unabhängig ob ein sonstiges rechtliches Interesse daran besteht. Die Person oder Organisation kann sogar die Interessen Dritter wahrnehmen, sofern diese nicht widersprechen.

### 5.3.3 Schweden

Verglichen mit den vorhergegangenen Beispielen liegt die schwedische Lösung „dazwischen“. Generell hängt die Klageberechtigung daran, ob potentiell Interessen einer Person beeinträchtigt werden. Vereinfacht gesagt: Wenn die Rechtsnorm dazu gedacht ist, spezifische Interessen zu schützen, können die VertreterInnen dieser Interessen (Einzelpersonen und Umweltorganisationen) gegen diese gerichtlich vorgehen. Davon erfasst sind bspw. Lärm, Abgase oder Abwasser bei Nachbarschaft zu Industrieanlagen.

Für Umweltorganisationen hat das schwedische Umweltschutzgesetz<sup>8</sup> eine zusätzliche Regelung, nach der diese Entscheidungen über „Genehmigungen, Billigungen und Ausnahmen“ nach dem Gesetz vor Gericht anfechten können. Umweltorganisationen müssen folgende Kriterien erfüllen:

- Non-Profit und statutenmäßiger Zweck des Naturschutzes, Umweltschutz oder Outdoor-Erholung
- Aktiv in Schweden seit zumindest drei Jahren
- Zumindest 100 Mitglieder oder ein anderer Nachweis der Unterstützung durch die Öffentlichkeit

Als Kritikpunkt sei hier angemerkt, dass einige Umweltangelegenheiten nicht unter das Umweltschutzgesetz fallen und daher ausgenommen sind, wie Fischerei, Jagd und Forstschutz.

### 5.3.4 Frankreich

Eine Besonderheit des französischen Rechtsschutz-Systems ist es, dass es zwei verschiedene Arten der Überprüfung kennt. Überprüfung der Gesetzmäßigkeit ist im Wesentlichen ein Verfahren zur Kontrolle, welches zur Aufhebung des bekämpften Aktes führen kann. Der Verfahren zur „vollständigen Überprüfung“ hingegen erlaubt es, dass das Gericht die Entscheidung abändert. Im Umweltrecht ist die „vollständige Überprüfung“ nur eingeschränkt möglich, nicht alle Entscheidungen können vom Gericht abgeändert werden.

Bezüglich der Klageberechtigung ist die Unterscheidung für Einzelpersonen stark relevant. Die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit kann beantragt werden, falls negative Effekte auf persönliche und sachbezogene Interessen vorliegen. Die vollständige Überprüfung ist nur möglich für Verletzungen von subjektiven Rechten.

Für Umweltorganisationen enthält das französische Recht spezielle Normen. Nach dem Umweltschutzgesetz kann jede Organisation, die dem Umweltschutz dient, Klage erheben, falls der Fall ihrem Zweck entspricht. Für „anerkannte“ Umweltorganisationen wird die Klagebefugnis vermutet. Für die Anerkennung muss die Umweltorganisation

---

<sup>8</sup> Miljöbalken (1998:808)

- im Bereich des Naturschutzes, des Wildnis-Managements, der Verbesserung der Lebensumwelt, des Schutzes von Wasser, Luft, Boden, Landschaft und Stadtplanung, der Kontrolle von Verschmutzung und Belästigungen oder des generellen Umweltschutzes tätig sein;
- diese satzungsgemäßen Tätigkeiten bereits seit mindestens drei Jahren ausführen.

### 5.3.5 Estland

Obwohl Estland bereits 2002 die Aarhus-Konvention ratifizierte, dauerte es bis 2012, bis spezielle Regelungen zu Zugang zu Gerichten in Umweltfragen gesetzlich verankert wurden. In den 10 Jahren bis dahin gab es einige relevante Fälle, in denen der Oberste Gerichtshof von Estland die Fragen aufgriff und gestaltete.

Die erste wichtige Entscheidung des Obersten Gerichtshofes von Estland betraf Art. 9 Abs. 2 der Konvention und gestand Umweltorganisationen zu, Entscheidungen im Umweltbereich anfechten zu dürfen.<sup>9</sup> Dem folgte eine Grundsatzentscheidung (Nr. 3-3-1-43-06)<sup>10</sup>, in dem der Gerichtshof festhielt, dass auch eine Personengesellschaft Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten haben kann, sofern sie eine „wesentliche Gruppe der lokalen Bevölkerung“ vertritt. Dies war im gegenständlichen Verfahren der Fall, da fast 2.500 Personen den Fall per Unterschrift unterstützten.

In den derzeit anwendbaren Gesetzen, welche zum Großteil das bestehende Case-Law abbilden, wird die Klagebefugnis von Umweltorganisationen vermutet, sofern der Fall mit den Zielen der Organisation laut deren Statut oder bisheriger Aktivität verbunden ist. Umweltorganisationen können dabei sowohl juristische Personen (Stiftungen, Vereine) und auch Personengesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit sein, sofern sie einen signifikanten Teil der lokalen Bevölkerung vertreten. Zusätzlich müssen sie den Umweltschutz unterstützen (entweder sie haben dies gemacht, oder es ist geplant, falls die Organisation noch neu ist). Es gibt keine Verpflichtung, sich zu registrieren, oder bereits einen gewissen Zeitraum zu bestehen.

Für Einzelpersonen wird in Estland das deutsche Modell der Schutznormtheorie angewandt. Seit der Einführung des Umweltschutzgesetzes im August 2014 besteht außerdem ein neues Recht hinsichtlich Klagebefugnis: das Recht auf eine Umwelt, die zur persönlichen Gesundheit und Wohlbefinden geeignet ist. Dies hat das Potential, die Klagebefugnis für Einzelpersonen in Umweltangelegenheiten wesentlich zu erweitern.

## 5.4 Andere Schranken für Zugang zu Gerichten

Obleich das Fehlen der Klagebefugnis die wichtigste und offensichtlichste Schranke für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ist, so sind auch andere Hürden für effektiven Rechtsschutz zu überwinden. Einige der wichtigsten sind:

- Umfang der Überprüfung: Das Limitieren der Anfechtungsbefugnis auf bloß prozessuale Aspekte verhindert einen effektiven Umweltschutz. Auch die Beschränkung auf subjektive Rechte und Interessen (Stichwort Schutznormtheorie) kann die Effektivität wesentlich einschränken. Und

---

<sup>9</sup> Urteil des Obersten Gerichtshofes vom 29.1.2004, [case nr 3-3-1-81-03](#)

<sup>10</sup> Urteil des Obersten Gerichtshofes vom 28.11.2006, [case nr 3-3-1-43-06](#)

schließlich ist die Frage der Bekämpfung von Unterlassungen in vielen EU-Staaten bislang ungeklärt und führt zu einer Rechtsschutzlücke, so die Darpö-Studien<sup>11</sup>.

- Kosten und auch bloß drohende Kosten können prohibitiv wirken und zu einem Ausbleiben von Fällen führen, obwohl Klagebefugnis besteht. Neben den Kosten des Verfahrens selbst, stellt auch das Problem der Unvorhersehbarkeit der Kosten wie in Irland, UK und Estland Umweltorganisationen vor unüberwindbare Hindernisse. Dies betrifft sowohl zu weit gefasste Diskretion der Gerichte und Behörden, als auch Fälle, in denen das „loser pays principle“ (Kostentragung der unterlegenen Partei, inklusive Anwaltskosten) auf NGOs angewandt wird.
- Die Verfahrensdauer ist in einigen Ländern ein massives Problem (z.B. in Griechenland und Italien). Gerichtsverfahren sind dann kein effektives Werkzeug zum Umweltschutz mehr, gerade wenn es keine ausreichende aufschiebende Wirkung gibt.
- Zu strenge Regeln über aufschiebenden Rechtsschutz (z.B. zu selten gewährt, geringe Sicherheitsleistungen), welche dazu führen, dass zwar vor Gericht gewonnen wird, aber das Umweltgut bereits unwiederbringlich zerstört ist, wenn das Urteil kommt.

## 5.5 Zusammenfassung

Klageberechtigung für Umweltorganisationen ist in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich geregelt, trotz des gemeinsamen Rahmens der Aarhus-Konvention. Es ist offensichtlich, dass die weitere Verwendung der Schutznormtheorie nicht zulässig wäre, zumindest was Umweltorganisationen betrifft. Ein vernünftiger und gut begründeter Kompromiss zwischen dieser und dem anderen Extrem, der *actio popularis*, wäre es, Umweltorganisationen umfangreichen Rechtsschutz zuzugestehen. Ob dies über die vermutete Klagebefugnis, oder über Beeinträchtigung der Interessen von Umweltorganisationen läuft, sollte noch mit Blick auf die Vereinbarkeit mit der Aarhus-Konvention diskutiert werden, ebenso zusätzliche Voraussetzungen wie Bedingungen für die Mitgliedschaft. Dabei muss immer im Auge behalten werden, dass die Kriterien nicht übermäßig streng sein dürfen, um nicht einen Großteil der aktiven und kompetenten Umweltorganisationen auszuschließen.

Abschließend sei gesagt: Liberalere Regeln zur Klagebefugnis bedeuten nicht notwendigerweise eine Flut an Gerichtsverfahren. Umweltorganisationen haben viele andere Möglichkeiten, ihre Ziele zu erreichen und Fragen wie Kosten und Ressourcenaufwand werden immer eine Rolle dabei spielen und dafür sorgen, dass die Zahl der potentiellen Gerichtsverfahren gering bleibt. In Estland lag bspw. die Zahl der neuen Umweltrechtsverfahren bei 50 bis 65 pro Jahr zwischen 2010 bis 2014, mit sinkender Tendenz, obwohl die Rechte nun gesetzlich festgehalten wurden. Das bedeutet im Endeffekt, dass weniger als 5 % aller Verwaltungsgerichtsverfahren (2013 und 2014 nur 1 %) überhaupt umweltrechtlicher Natur waren. Das Potential, dass die Ausweitung der Klagebefugnis dem Umweltschutz bringt, ist jedenfalls deutlich größer als die damit einhergehenden Nachteile.

---

<sup>11</sup> Siehe Fußnote 1, <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>

# Rechtsschutz der Öffentlichkeit im EU-Vergleich

Siim Vahtrus

Wien, 17.06.2016



## Inhalt des Vortrags

- Besonderheiten des Rechtsschutzes im Bereich Umweltrecht
- Hintergrund und Begründung der Regeln
- Sonderregeln für Umweltorganisationen in EuGH Praxis und in verschiedenen Länder
- Mögliche Auswirkungen

## Hintergrund

- Als Faustregel gilt in vielen Ländern: Die Parteistellung ist an die Verletzung subjektiver Rechte geknüpft (sogenannte „Kontinentale Tradition“)
- Im Bereich Umweltrecht gibt es bestimmte Sonderregeln, besonders für Umweltorganisationen
- Wichtigster Grund und Quelle für Sonderregeln: Aarhus-Konvention, Art 9
- In der EU auch die Richtlinien (UVP, IVU) die auf der Aarhus-Konvention beruhen und EuGH Entscheidungen (vor allem C-115/09 *Trianel*)

## Warum gibt es eine Sonderbehandlung von Umweltorganisationen?

- Eine gute Argumentation stammt von Generalanwältin Sharpston im Fall C-263/08 (*Djurgården*):
  - Umweltschutz ist die Aufgabe der Gesellschaft, nicht die von Einzelpersonen;
  - Umwelt-NGOs vertreten und fördern kollektive Interessen;
  - Sie „filtern“ Beschwerden von Einzelpersonen, was Verfahren eventuell sogar beschleunigt;
  - Sie bringen technische Expertise und Wissen ein;
  - Kompromiss zwischen „Popularklage/actio popularis“ und der sehr engen, traditionellen Herangehensweise

## Parteistellung von Umweltorganisationen laut EuGH

- *C-115/09 Trianel*:
    - Verletzung eines subjektiven Rechtes als Voraussetzung für die Access to Justice in der UVP nicht zulässig
    - Dies würde dem Ziel der Richtlinie (breiter Zugang zum Recht) und dem Effektivitätsgrundsatz widersprechen, da es die meisten Umweltorganisationen ausschließen würde
    - Daher: Umweltorganisationen müssen Verletzungen von Unionsrecht, welches die Öffentlichkeit schützt, aufgreifen können
- NB! Das Gericht urteilte, dass die „Access to Justice“ Grundsätze der UVP-Richtlinie direkt anwendbar sind!

## Parteistellung in Deutschland

- „Schutznormtheorie“ – es müssen subjektive Rechte verletzt worden sein
- Für Individuen: Verletzung subjektiver Rechte als Grundvoraussetzung
- Für Umwelt-NGOs:
  - Haben im Naturschutzrecht Parteistellung, wenn sie anerkannt sind (Antrag, mind. dreijähriges Bestehen, satzungsgemäßes Ziel des Naturschutzes, offene Mitgliedschaft) und betroffen sind
  - In UVP- und IVU-Projekten: Gerichte nahmen zuerst „Schutznormtheorie“ an, nach *Trianel* jedoch eine weitere Interpretation

## Parteistellung in Portugal

- Popularklage/actio popularis für Umweltschutz seit 1989 in der Verfassung
- Seit 1995 genauere Regelung
- Jede Person oder NGO mit dem Ziel des Umweltschutzes kann Handlungen der Behörde ohne Nachweis des persönlichen Interesses anfechten.
- Dies betrifft zivile und verwaltungsrechtliche Fälle

## Parteistellung in Schweden

- Strenges, auf Rechtsanspruch basierendes System
- Wenn ein Rechtsakt bestimmte Interessen betrifft, haben VertreterInnen dieser Interessen Parteistellung
- Für Einzelpersonen: Falls ihre privaten Interessen berührt werden
- Für NGOs: Genehmigungen und Ausnahmen im Umweltschutz können angefochten werden, wenn sie:
  - seit 3 Jahren bestehen und
  - mindestens 100 Mitglieder oder sonst nachweisbar „öffentliche Unterstützung“ haben

## Parteistellung in Frankreich

- Zwei Arten von Verfahren: Rechtswidrigkeit und vollständige Überprüfung
- Rechtswidrigkeit: RichterIn kann entscheiden, ob die Entscheidung rechtswidrig war oder nicht
- Vollständige Überprüfung: ganze Entscheidung kann abgeändert werden
- Einzelpersonen:
  - Rechtswidrigkeit: Verletzung persönlicher und sachgemäßer Interessen
  - Vollständige Überprüfung: jede Rechtsverletzung
- NGOs:
  - Jede Umweltorganisation kann einen Fall anhängig machen, wenn es ihren Statuten entspricht
  - Sofern sie „anerkannt“ sind (3 jähriges Bestehen, Schwerpunkt im Umweltschutz) wird die Parteistellung vermutet, wenn es ihren Statuten entspricht

## Parteistellung der Umweltorganisationen in Estland

- In Umweltfragen wird Parteistellung der Umweltorganisationen vermutet
- zusätzliches Kriterium: die angefochtene Tätigkeit steht in Beziehung mit den satzungsgemäßen Zielen, oder dem vorhergehenden Tätigkeitsbereich der Organisation
- Z.B. der ornitologische Verein könnte einen Gehenemigungsbescheid zur Eröffnung eines Steinbruchs anfechten, wenn er das Habitat einer geschützten Vogelart bedroht

## Begriff der Umweltorganisation in Estland

- **Stiftungen und eingetragene Vereine:**
  - Umweltsschutz als satzungsgemäßes Ziel und
  - Fördert Umweltsschutz in den eigenen Aktivitäten
- **Personengesellschaft (vertragliche Partnerschaft, keine juristische Person):**
  - Fördert Umweltsschutz in seinen Aktivitäten und anhand einer schriftlichen Vereinbarung
  - repräsentiert einen erheblichen Anteil der BewohnerInnen vor Ort (beruht auf OG 3-3-1-43-06)

## OG 3-3-1-43-06 (Ess-Schumpf)



## Förderung des Umweltschutzes

- Das entscheidende Kriterium für Umweltorganisationen
- Fähigkeit zur Erreichung der satzungsgemäßen Ziele sollte auch bewertet werden:
  - unter Berücksichtigung vorheriger Aktivitäten oder
  - im Falle einer neuen Organisation: Organisationsstruktur, die Anzahl der Mitglieder und die Anforderungen an die Mitgliedschaft, wie in der Satzung festgelegt

## Andere potentielle Probleme für Zugang zum Recht

- Parteistellung ist wichtig, aber nicht der einzige Aspekt von Access to Justice/Zugang zum Recht
- Auch wichtig sind:
  - Ob nur zu formalen Fehlern, oder auch inhaltlich vorgebracht werden kann
  - Verfahrenskosten
  - Verfahrensdauer
  - Aufschiebender Rechtsschutz

## Praktische Auswirkungen in Estland

Neue Klagen im Bereich des Umweltschutzes

	2010	2011	2012	2013	2014
Anzahl	67	62	58	41	49
%	4%	2%	2%	1%	1%

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

**Siim Vahtrus**

[siim@k6k.ee](mailto:siim@k6k.ee)

[chairman@justiceandenvironment.org](mailto:chairman@justiceandenvironment.org)

## ANHANG – MATERIALIEN

- Kurzgutachten im Auftrag der Bundesarbeitskammer aus Anlass des Entwurfs für ein Bundesgesetz mit dem das Umweltinformationsgesetz geändert wird (120/ME, XXV.GP) – Univ. Prof. Dr. Verena Madner

- Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten samt Erklärung – StF: BGBl. III Nr. 88/2005 (NR: GP XXII RV 654 AB 662 S. 82. BR: AB 7150 S. 715)

- ECE/MP.PP/2014/L.11, Draft decision V/9b on compliance by Austria with its obligations under the Convention

Das Dokument enthält den Entwurf für die Rüge Österreichs, der so durch die 5. Vertragsstaatenkonferenz in Maastricht (MoP) auch angenommen worden ist – siehe [http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5\\_docs.html/](http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html#/) bzw. das Dokument über die Entscheidungen der 5. MoP vom 15. Oktober 2014 [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post\\_session\\_docs/ece\\_mp\\_pp\\_2014\\_2\\_add.1\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/ece_mp_pp_2014_2_add.1_eng.pdf)

- ECE/MP.PP/C.1/2012/4, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/48 concerning compliance by Austria (~ enthält die Empfehlungen des ACCC vom 16. Dezember 2011)

- ECE/MP.PP/C.1/2014/3, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2011/63 concerning compliance by Austria (~ enthält die Empfehlungen des ACCC vom 27. September 2013)

- Europäische Kommission, Aufforderungsschreiben zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention vom 10. Juli 2014 – Vertragsverletzung Nr. 2014/4111 C(2014)4883 final

- AK-Pressemeldung vom 17. Juni 2016  
„Aarhus-Konvention umsetzen: Große Bauprojekte würden dann schneller mit fairer Bürgerbeteiligung entschieden werden“

*Univ. Prof. Dr. Verena Madner*

## Kurgutachten

aus Anlass des Entwurfs für ein Bundesgesetz mit dem das Umweltinformationsgesetz  
geändert wird (120/ME, XXV.GP)

Mit dem Entwurf 120/ME soll das Umweltinformationsgesetz (im folgenden kurz UIG) in mehrfacher Hinsicht geändert werden: Im wesentlichen sollen mit dem Entwurf die einschlägigen Vorgaben der Seveso III-Richtlinie<sup>1</sup> umgesetzt werden; darüber hinaus sollen die Bestimmungen über den Rechtsschutz vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention<sup>2</sup> angepasst werden. Im Folgenden werden die im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz geplanten Änderungen dahingehend beleuchtet, inwieweit diese Maßnahmen mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention bzw den einschlägigen Vorgaben der Umweltinformations-RL<sup>3</sup> in Einklang stehen. Die Umsetzung der Seveso III-RL durch den Entwurf ist nicht Gegenstand der Untersuchung.

Sowohl Österreich als auch die EU und die EU-Mitgliedsstaaten sind Vertragsparteien der Aarhus-Konvention. Die Umweltinformations-RL hat die mit der RL 90/313/EWG eingeführten Maßnahmen zur Ausübung des Rechts auf Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen fortentwickelt und an die Anforderungen der Aarhus-Konvention angepasst.

Die im Entwurf zum UIG vorgeschlagenen Änderungen im Rechtsschutzverfahren<sup>4</sup> sind vor dem Hintergrund eines Verfahrens zu sehen<sup>5</sup>, dass das Aarhus Convention Compliance

---

<sup>1</sup> RL 2012/18/EU.

<sup>2</sup> Übereinkommen über Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, BGBl III 88/2005.

<sup>3</sup> RL 2003/4/EG.

<sup>4</sup> Ziffer 2 des Entwurfs - § 8 Abs 1 UIG

<sup>5</sup> Communication ACCC/C/2010/48 betreffend Österreich. ECE/MP.P/V.1/2012/4.

Committee (kurz ACCC) gegen Österreich als Vertragspartei der Aarhus-Konvention geführt hat<sup>6</sup>.

*Zum Erfordernis, einen Antrag auf Erlassung eines „Informationsverweigerungsbescheids“ zu stellen.*

Das UIG (§ 5 Abs 6 u Abs 7) gliedert das Verfahren zur Mitteilung von Umweltinformationen – nach dem Muster der Auskunftspflichtgesetze<sup>7</sup> - dahingehend, dass dem Begehren auf Mitteilung von Umweltinformationen nach längstens zwei Monaten entweder die Erteilung der Informationen folgt oder eine formlose Verständigung ergeht, aus der hervorgeht, dass und warum dem Begehren auf Informationsmitteilung nicht entsprochen wird. Ein Bescheid über die Verweigerung der Informationsmitteilung ist nur auf Antrag zu erlassen<sup>8</sup>, wenn die verlangten Umweltinformationen nicht (oder nicht im begehrten Umfang) mitgeteilt werden. Die formlose schriftliche Verständigung über die Nichtmitteilung von Umweltinformationen kann nicht im Rechtsweg überprüft werden, erst der eigens zu beantragenden Informationsverweigerungsbescheid bietet dafür eine Grundlage. Diese Ausgestaltung des Informationsverfahrens wurde im „Aarhus-Compliance-Verfahren“ gegen Österreich als konventionswidrig beanstandet, weil damit der Zugang zum Rechtsschutz gegen die Verweigerung von Informationen unnötig in die Länge gezogen werde.

Was gibt die Aarhus-Konvention in Bezug auf die Ablehnung von Informationsbegehren und den Rechtsschutz gegen Ablehnungsentscheidungen vor?

Die Aarhus-Konvention zielt darauf ab, der Öffentlichkeit rasch und kostengünstig weiten und aktiven Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren. Der Zugang zu Umweltinformationen trägt ganz wesentlich dem Anliegen der Konvention Rechnung, die Öffentlichkeit für die Überwachung der Einhaltung von Umweltschutzvorschriften zu aktivieren. Der Nutzen von Umweltinformationen hängt dabei – besonders im Kontext von Genehmigungs- oder Widmungsverfahren - oftmals von der raschen Verfügbarkeit der Umweltinformationen ab. Die detaillierten Vorgaben der Aarhus-Konvention über die Nichtgewährung von Informationen bzw. über den Rechtsschutz (Art 4 Abs 7 Aarhus-

<sup>6</sup> Zum Compliance Mechanismus der Aarhus-Konvention und zu den Rechtswirkungen der Entscheidungen des ACCC bzw der Vertragsstaatenkonferenz ausführlich *T.Weber*, Umweltschutz durch Rechtsschutz? (2015) 8 ff.

<sup>7</sup> Siehe dazu *Hengstschläger/Leeb*, Verfahrensrechtliche Fragen der Auskunftspflicht, in Hauer (Hrsg) Die Verwaltung zwischen Verschwiegenheit und Transparenz (2003) 32.

<sup>8</sup> Dabei handelt es sich nicht bloß um die bescheidmäßige Feststellung, dass keine Information mitgeteilt wird sondern es ist vielmehr die Verweigerung der Informationsmitteilung mit Bescheid auszusprechen. Siehe dazu *Hengstschläger/Leeb*, Verfahrensrechtliche Fragen der Auskunftspflicht, in Hauer (Hrsg) Die Verwaltung zwischen Verschwiegenheit und Transparenz (2003) 32 (58 f).

Konvention) sind im Lichte dieser Zielsetzungen zu betrachten: Die Ablehnung eines Informationsbegehrens hat sobald als möglich, spätestens nach einem Monat, in komplexen Fällen längstens nach zwei Monaten zu erfolgen. Sie hat schriftlich zu ergehen, wenn das Informationsansuchen schriftlich gestellt wurde. In jedem Fall (auch bei mündlichen Ansuchen) muss die Ablehnung begründet werden und Hinweise auf die Rechtsschutzmöglichkeiten enthalten. Diese Anforderungen sind kein Selbstzweck, sie tragen insbesondere zur effektiven Gewährleistung von Rechtsschutz bei, indem die Antragsteller in die Lage versetzt werden, zu entscheiden, ob und mit welcher Begründung sie den Rechtsweg gegen die Ablehnung des Informationszugangs beschreiten wollen und welche Optionen hierfür offen stehen. Die zwingenden und knappen Fristvorgaben für die Erteilung von Informationen bzw für die Ablehnung von Informationsbegehren werden in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt, wenn eine zusätzliche Mitteilung erwirkt werden muss, um Rechtsschutzverfahren in Gang setzen zu können. Auch der EuGH<sup>9</sup> hat bei der Auslegung der Umweltinformations-RL, die Bedeutung der Fristen für das Ingangsetzen des Rechtsschutzverfahrens hervorgehoben und auch die Klarstellung in der Umweltinformations-RL, wonach die Gründe für eine Versagungsentscheidung mit der Entscheidung selbst einhergehen müssen unterstreicht, dass der Mitteilung über die Ablehnung des Informationszugangs eine wesentliche Rolle für den effektiven Rechtsschutz zukommt<sup>10</sup>.

Die Vorgaben der Aarhus-Konvention bzw der Umweltinformations-RL können dahingehend verstanden werden, dass der Antragsteller ein Monat (ausnahmsweise zwei Monate) nach Eingang seines Informationsersuchens einen Rechtsbehelf gegen die Verweigerung des Informationszugangs einlegen können soll.<sup>11</sup> Die Verpflichtung, im Gefolge der schriftlichen Ablehnung des Informationsbegehrens eine weitere förmliche Versagungsentscheidung zu erwirken, steht mit diesen Vorgaben tatsächlich keinesfalls zwanglos im Einklang. Der Entwurf für eine UIG-Novelle 2015 sieht nun vor, dass über den Antrag auf Erlassung eines Informationsverweigerungsbescheids längstens innerhalb von zwei Monaten zu entscheiden ist. Damit ist nun zwar unzweifelhaft klargestellt, dass nicht bis zu sechs weitere Monate sondern längstens zwei Monate verstreichen dürfen, bis im Anschluss an die formlose Mitteilung eine im Rechtsweg bekämpfbare Versagungsentscheidung vorliegt. Auch eine Verzögerung des möglichen Beginns des Rechtsschutzverfahrens um zwei Monate nach

---

<sup>9</sup> EuGH 21.4.2005, Rs C-186/04, *Housieux*, Rz 26f.

<sup>10</sup> Art 4 Abs 5 Umweltinformations-RL verpflichtet nunmehr die Gründe für die Verweigerung in der Entscheidung zu nennen. Siehe demgegenüber zur Rechtslage nach der RL 90/313/EG die Ausführungen im Urteil EuGH 26.6. 2003, Rs C-233/00, *Kommission/Frankreich*

<sup>11</sup> Besonders deutlich: EuGH 21.4.2005, Rs C-186/04, *Housieux*, Rz 26.

Erhalt der Verständigung über die Versagung des Informationszugangs, steht jedoch mit den völkerrechtlichen bzw unionsrechtlichen Vorgaben nicht im Einklang.

2. *Zur Möglichkeit, das Informationsbegehren mit einem Eventualantrag auf Bescheiderlassung zu verbinden*

Zu der Empfehlung des ACCC, lediglich eine, mit Rechtsmittel bekämpfbare schriftliche Ablehnungsentscheidung vorzusehen, führen die Erläuterungen aus, dass es eines solchen Instruments im UIG nicht bedürfe, weil das Begehren auf Informationszugang zugleich mit dem Antrag auf Bescheiderlassung für den Fall der Nichtmitteilung von Informationen verbunden werden könne. Die Vorgabe, nach Ablauf von längstens zwei Monaten die Versagungsentscheidung bekämpfen zu können, sei damit gewahrt. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Auch wenn es zutrifft, dass Literatur und Rechtsprechung die Verbindung eines Auskunfts- oder Informationsbegehrens mit einem Eventualantrag auf Bescheiderlassung (durchaus begründet) teilweise für zulässig erachten<sup>12</sup>, besteht ein Bedarf nach eindeutiger Regelung. Sowohl mit Blick auf das Ziel der Aarhus-Konvention, der Öffentlichkeit weiten Zugang zur Umweltinformation zu gewähren, als insbesondere auch mit Blick auf das dementsprechend mit der Umweltinformations-RL eingeräumte Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, muss für die (nicht fachkundige) Öffentlichkeit hinreichend klar erkennbar sein, auf welche Weise eine im Rechtsweg bekämpfbare Entscheidung über die Versagung des Informationsbegehrens erlangt werden kann. Der vorliegende Entwurf wird diesen Anforderungen noch nicht gerecht. Sofern keine generelle Verpflichtung zur Erlassung eines Bescheids im Fall der Verweigerung der Mitteilung von Umweltinformationen vorgesehen wird, ist es jedenfalls erforderlich, die Möglichkeit, einen Eventualantrag zu stellen eindeutig vorzusehen. Es ist nicht zu verkennen, dass der Zweck der aus den Auskunftspflichtgesetzen übernommenen „Teilung“ des Informationsverfahrens in eine formlosen, nicht bekämpfbare Mitteilung über die Ablehnung des Informationsbegehrens einerseits und einen antragsbedürftigen bescheidförmigen Abspruch über die Verweigerung der Informationserteilung andererseits wesentlich auch darin liegt, die Verwaltung nicht übermäßig zu beanspruchen.<sup>13</sup> Diese Zielsetzung kann im Anwendungsbereich der Aarhus-

---

<sup>12</sup> Zu den Voraussetzungen im Zusammenhang mit der Auskunftspflicht siehe *Perthold-Stoitzner*, Auskunftspflicht (1998) 248; im Ergebnis billigend *Wiesner*, in Korinek/Holoubek, B-VG Art 20 Abs 4 Rz 62 jeweils mit Hinweisen auf die Judikatur des VwGH. Die Möglichkeit eines Eventualantrags verneinen *Emöckl/Maitz*, UIG Kommentar (2010) zu § 8 UIG

<sup>13</sup> Dazu näher unter Hinweis auf die Materialien zur Auskunftspflicht, *Hengschläger/Leeb*, Verfahrensrechtliche Fragen der Auskunftspflicht, in Hauer (Hrsg) Die Verwaltung zwischen Verschwiegenheit und Transparenz (2003) 32 (48 f).

Konvention bzw der Umweltinformations-RL nur höchst eingeschränkt zum Tragen kommen.<sup>14</sup>

Die Erteilung einer Information kann bei Säumnis der informationspflichtigen Stellen im österreichischen Recht nicht unmittelbar durchgesetzt werden. Abzuwarten bleibt, wie die Verwaltungsgerichte über Säumnisbeschwerden wegen Verweigerung von Bescheiden über die Versagung der Informationspflicht entscheiden werden. Der VwGH hat im Zusammenhang mit der Auskunftspflicht mitunter nicht bloß die Erteilung der Auskunft sondern auch die Entscheidung über das Begehren auf Erlassung eines Auskunftsverweigerungsbescheides abgelehnt<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Ob es in Zukunft auch außerhalb des Bereichs der Umweltinformationen mit der geplanten Neuregelung des Verhältnisses von Amtsverschwiegenheit und Informationsfreiheit zu Änderungen in der Frage der Bescheiderlassung bei Informationsverweigerung kommen wird, ist derzeit nicht absehbar. Allgemein dazu *Bertel*, Informationsfreiheit statt Amtsgeheimnis? JRP 2014, 212.

<sup>15</sup> Kritisch dazu Hengstschläger/Leeb, Verfahrensrechtliche Fragen der Auskunftspflicht in Hauer (Hrsg) Die Verwaltung zwischen Verschwiegenheit und Transparenz (2003) 32 (66).

**Gesamte Rechtsvorschrift für Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, Fassung vom 03.03.2017**

**Langtitel**

(Übersetzung)

Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten samt Erklärung  
StF: BGBl. III Nr. 88/2005 (NR: GP XXII RV 654 AB 662 S. 82. BR: AB 7150 S. 715.)

**Änderung**

BGBl. III Nr. 78/2010 (K - Geltungsbereich)  
BGBl. III Nr. 58/2014 (K - Geltungsbereich)

**Vertragsparteien**

\*Albanien III 88/2005 \*Armenien III 88/2005 \*Aserbaidshan III 88/2005 \*Belarus III 88/2005 \*Belgien III 88/2005 \*Bosnien-Herzegowina III 78/2010 \*Bulgarien III 88/2005 \*Dänemark III 88/2005 \*Deutschland III 78/2010 \*EG III 88/2005 \*Estland III 88/2005 \*Finnland III 88/2005 \*Frankreich III 88/2005 \*Georgien III 88/2005 \*Griechenland III 78/2010 \*Irland III 58/2014 \*Island III 58/2014 \*Italien III 88/2005 \*Kasachstan III 88/2005 \*Kirgisistan III 88/2005 \*Kroatien III 58/2014 \*Lettland III 88/2005 \*Litauen III 88/2005 \*Luxemburg III 78/2010 \*Malta III 88/2005 \*Mazedonien III 88/2005 \*Moldau III 88/2005 \*Montenegro III 78/2010 \*Niederlande III 88/2005, III 78/2010 \*Norwegen III 88/2005 \*Polen III 88/2005 \*Portugal III 88/2005 \*Rumänien III 88/2005 \*Schweden III 78/2010 \*Schweiz III 58/2014 \*Serbien III 78/2010 \*Slowakei III 78/2010 \*Slowenien III 88/2005 \*Spanien III 88/2005 \*Tadschikistan III 88/2005 \*Tschechische R III 88/2005 \*Turkmenistan III 88/2005 \*Ukraine III 88/2005 \*Ungarn III 88/2005 \*Vereinigtes Königreich III 88/2005 \*Zypern III 88/2005

**Sonstige Textteile**

Der Nationalrat hat beschlossen:

Der Abschluss des nachstehenden Staatsvertrages samt Erklärung wird genehmigt.

Gemäß Artikel 49 Absatz 2 B-VG werden die französische und die russische Sprachfassung<sup>1</sup> dieses Staatsvertrages dadurch kundgemacht, dass sie im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur öffentlichen Einsichtnahme aufliegen.

<sup>1</sup>Die Sprachfassungen werden auch in den Anlagen veröffentlicht.

**Ratifikationstext**

(Übersetzung)

**Österreich  
Erklärung**

Die Republik Österreich erklärt gemäß Artikel 16 Abs. 2 des Übereinkommens, dass sie beide der in diesem Absatz angeführten Mittel zur Streitbeilegung als verbindlich gegenüber jeder Partei anerkennt, die eine Verpflichtung hinsichtlich eines oder beider dieser Mittel zur Streitbeilegung eingeht.

Die vom Bundespräsidenten unterzeichnete und vom Bundeskanzler gegengezeichnete Ratifikationsurkunde wurde am 17. Jänner 2005 beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt; das Übereinkommen ist gemäß seinem Art. 20 Abs. 3 für Österreich mit 17. April 2005 in Kraft getreten.

Nach Mitteilungen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen haben folgende weitere Staaten das Übereinkommen ratifiziert, angenommen, genehmigt bzw. sind ihm beigetreten:

Albanien
Armenien
Aserbaidschan
Belarus
Belgien
Bulgarien
Dänemark (ohne Färöer Inseln und Grönland)
Europäische Gemeinschaft
Estland
Finnland
Frankreich (ohne Neukaledonien, Französisch-Polynesien und Wallis und Futuna)
Georgien
Italien
Kasachstan
Kirgisistan
Lettland
Litauen
Malta
die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
Moldau
Niederlande (für das Königreich in Europa)
Norwegen
Polen
Portugal
Rumänien
Slowenien
Spanien
Tadschikistan
Tschechische Republik
Turkmenistan
Ukraine
Ungarn
Vereinigtes Königreich
Zypern

Anlässlich der Hinterlegung ihrer Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- bzw. Beitrittsurkunde haben nachstehende Staaten folgende Erklärungen abgegeben:

#### Europäische Gemeinschaft:

##### Erklärung gemäss Art. 19 des Übereinkommens:

Die Europäische Gemeinschaft erklärt, dass sie gemäss dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere gemäss Artikel 175, befugt ist, internationale Übereinkommen zu schließen und den sich daraus ergebenden Verpflichtungen nachzukommen, die zur Erfüllung der nachstehenden Ziele beitragen:

-- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität,

- Schutz der menschlichen Gesundheit,
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen,
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme.

Ferner erklärt die Europäische Gemeinschaft, dass sie bereits Rechtsakte zu in diesem Übereinkommen geregelten Angelegenheiten erlassen hat, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind, und dass sie dem Generalsekretariat der Vereinten Nationen gemäss Art. 19 des Übereinkommens eine Aufstellung dieser Rechtsakte übermitteln und diese gegebenenfalls aktualisieren wird.

Die Europäische Gemeinschaft erklärt weiter, dass die geltenden Rechtsakte die Umsetzung der aus Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens resultierenden Verpflichtungen nicht zur Gänze abdecken, da sie sich auf Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zur Überprüfung von Handlungen und Unterlassungen durch Privatpersonen und Behörden beziehen, die nicht zu den Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. d zählen, und dass demgemäss zum Zeitpunkt der Genehmigung des Übereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft die Mitgliedstaaten für die Erfüllung dieser Verpflichtungen verantwortlich sind und dies solange bleiben bis die Gemeinschaft allenfalls in Ausübung ihrer Befugnisse nach dem EG Vertrag die Umsetzung dieser Verpflichtungen abdeckende gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen erlässt.

Die Gemeinschaft weist weiter auf ihre anlässlich der Unterzeichnung des Übereinkommens abgegebene Erklärung hin, wonach ihre Einrichtungen das Übereinkommen im Rahmen der bestehenden und zukünftigen Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten und anderer relevanter gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen auf dem vom Übereinkommen geregelten Gebiet anwenden werden.

Die Europäische Gemeinschaft ist für die Einhaltung der Verpflichtungen nach diesem Übereinkommen, die durch geltendes Gemeinschaftsrecht erfasst sind, verantwortlich.

Die Ausübung der Zuständigkeit der Gemeinschaft unterliegt naturgemäß einer ständigen Entwicklung.

#### **Erklärung der Europäischen Gemeinschaft betreffend einzelne Bestimmungen nach der Richtlinie 2003/4/EG**

Zu Art. 9 des Übereinkommens weist die Europäische Gemeinschaft auf Art. 2 (2) und Art. 6 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen hin. Diese Bestimmungen geben den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft die Möglichkeit, in Ausnahmefällen und unter genau festgelegten Bedingungen bestimmte Einrichtungen und Organisationen von den Bestimmungen über Überprüfungsverfahren in bezug auf Entscheidungen über Informationensuchen auszunehmen.

Aus diesem Grund umfasst die Ratifikation des Übereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft auch Vorbehalte ihrer Mitgliedstaaten in dem Umfang, dass solche Vorbehalte mit Art. 2 (2) und Art. 6 der Richtlinie 2003/4/EG vereinbar sind.

#### **Finnland:**

1. Finnland ist der Auffassung, dass die Bestimmungen von Art. 9 Abs. 2 über den Zugang zu einem Überprüfungsverfahren nicht im Stadium des Entscheidungsprozesses für eine Tätigkeit angewendet werden müssen, in welchem eine grundsätzliche Entscheidung durch die Regierung getroffen wird, die dann vom Parlament bestätigt oder abgelehnt wird; dies unter der Voraussetzung, dass die Bestimmungen von Art. 9 Abs. 2 im darauf folgenden Stadium des Entscheidungsprozesses für die Tätigkeit anwendbar sind.

2. Einige in Anhang I zum Übereinkommen genannte Tätigkeiten können nachfolgende Entscheidungen öffentlicher Behörden erfordern, ob die in Frage stehende Tätigkeit genehmigt wird. Finnland ist der Auffassung, dass jede Vertragspartei im Rahmen ihrer nationalen Gesetzgebung festlegt, in welchem Stadium die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit einer den Bestimmungen des Art. 6 unterliegenden Entscheidung, Handlung oder Unterlassung nach Art. 9 Abs. 2 angefochten werden kann.

#### **Niederlande**

##### **Erklärung:**

Das Königreich der Niederlande erklärt, in Übereinstimmung mit Art. 16 Abs. 2 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über den Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung an

Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, dass es bezüglich einer Partei, die eines der beiden Streitbeilegungsverfahren akzeptiert, beide der in diesem Absatz als verpflichtend genannten Streitbeilegungsverfahren akzeptiert.

#### Norwegen:

Norwegen erklärt gemäss Art. 16 Abs. 2 lit. a des Übereinkommens, dass es die Streitigkeit dem Internationalen Gerichtshof vorlegen wird.

#### Schweden

##### Vorbehalt:

Schweden bringt einen Vorbehalt zu Art. 9 Abs. 1 an, und zwar hinsichtlich des Zugangs zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht bei Entscheidungen, die vom Parlament, der Regierung und von Ministern über die Freigabe amtlicher Dokumente beinhalten Angelegenheiten getroffen wurden.

Ein Vorbehalt wird ferner zu Art. 9 Abs. 2 angebracht, und zwar hinsichtlich des Zugangs von Umweltorganisationen zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht bezüglich Entscheidungen über lokale, Umweltverträglichkeitsprüfungen erfordernde Planungen.

Dies gilt auch für Entscheidungen betreffend die Erteilung von Genehmigungen, die von der Regierung als erster Instanz getroffen werden, zum Beispiel nach dem Erdgasgesetz (2000:599) oder nach einer Berufung gemäss Kapitel 18 des schwedischen Umweltgesetzes. Die Regierung strebt an, dass Schweden in Kürze den gesamten Art. 9 Abs. 2 erfüllen wird.

#### Schweiz

Vorbehalte und Erklärungen zu diesem Übereinkommen – mit Ausnahme derer Österreichs und territorialer Anwendungen – werden im Teil III des Bundesgesetzblattes nicht veröffentlicht. Sie sind in englischer und französischer Sprache auf der Webseite der Vereinten Nationen unter <http://treaties.un.org/> abrufbar [CHAPTER XXVII.13].

#### Vereinigtes Königreich:

Das Vereinigte Königreich versteht die Bezugnahmen in Art. 1 und dem siebenten Absatz der Präambel dieses Übereinkommens auf das Recht jedes Menschen, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben als Ausdruck einer Bestrebung, die zur Aushandlung dieses Übereinkommens geführt hat und die vom Vereinigten Königreich vollständig geteilt wird. Die Rechte, die jede Vertragspartei nach Art. 1 garantiert, sind auf das Recht auf den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Einklang mit den Bestimmungen dieses Übereinkommens beschränkt.

#### Präambel/Promulgationsklausel

Die Vertragsparteien dieses Übereinkommens -

unter Hinweis auf Grundsatz 1 der Erklärung von Stockholm über die Umwelt des Menschen;

auch unter Hinweis auf Grundsatz 10 der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung;

ferner unter Hinweis auf die Resolution 37/7 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 28. Oktober 1982 über die Weltcharta für die Natur und auf die Resolution 45/94 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14. Dezember 1990 über die Notwendigkeit, eine gesunde Umwelt für das Wohl der Menschen zu sichern;

unter Hinweis auf die Europäische Charta Umwelt und Gesundheit, die am 8. Dezember 1989 auf der ersten Europäischen Konferenz über Umwelt und Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation in Frankfurt am Main (Deutschland) verabschiedet wurde;

in Bekräftigung der Notwendigkeit, den Zustand der Umwelt zu schützen, zu erhalten und zu verbessern und eine nachhaltige und umweltverträgliche Entwicklung zu gewährleisten;

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;

ferner in der Erkenntnis, dass jeder Mensch das Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und dass er sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern;

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;

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;

mit dem Ziel, die Verantwortlichkeit und Transparenz bei Entscheidungsverfahren zu fördern und die öffentliche Unterstützung für Entscheidungen über die Umwelt zu stärken;

in der Erkenntnis, dass es wünschenswert ist, Transparenz in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu erzielen, und mit der Aufforderung an die gesetzgebenden Körperschaften, die Grundsätze dieses Übereinkommens in ihren Verfahren umzusetzen;

auch in der Erkenntnis, dass sich die Öffentlichkeit der Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltbezogenen Entscheidungen bewusst sein, freien Zugang zu ihnen haben und wissen muss, wie sie genutzt werden können;

ferner in der Erkenntnis der wichtigen Rolle, die einzelne Bürger, Nichtregierungsorganisationen und der private Sektor im Umweltschutz spielen können;

in dem Wunsch, die Umwelterziehung zu fördern, um das Verständnis für die Umwelt und eine nachhaltige Entwicklung zu vertiefen und um das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit für Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Umwelt und eine nachhaltige Entwicklung haben, zu schärfen sowie deren Beteiligung an diesen Entscheidungen zu unterstützen;

in Kenntnis der Wichtigkeit, in diesem Zusammenhang von den Medien und von elektronischen oder anderen, künftigen Kommunikationsformen Gebrauch zu machen;

in der Erkenntnis der Bedeutung einer vollständigen Einbeziehung umweltbezogener Überlegungen in staatliche Entscheidungsverfahren und der daraus folgenden Notwendigkeit, dass Behörden über genaue, umfassende und aktuelle Informationen über die Umwelt verfügen;

in Anerkennung dessen, dass Behörden über Informationen über die Umwelt im öffentlichen Interesse verfügen;

mit dem Anliegen, dass die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird;

in Kenntnis der Wichtigkeit, den Verbrauchern geeignete Produktinformationen zu geben, damit sie eine sachkundige, am Umweltschutz orientierte Auswahl treffen können;

in Anerkennung der Sorge der Öffentlichkeit über die absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt und in Erkenntnis der Notwendigkeit einer größeren Transparenz und stärkeren Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren in diesem Bereich;

in der Überzeugung, dass die Durchführung dieses Übereinkommens zur Stärkung der Demokratie in der Region der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) beitragen wird;

im Bewusstsein der Rolle, welche die ECE hierbei spielt, und unter Hinweis unter anderem auf die ECE-Leitlinien über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren im Umweltbereich, die in der auf der dritten Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ am 25. Oktober 1995 in Sofia (Bulgarien) angenommenen Ministererklärung gebilligt wurden;

eingedenk der einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, das am 25. Februar 1991 in Espoo (Finnland) beschlossen wurde, des Übereinkommens über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen und des Übereinkommens zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen, die beide am 17. März 1992 in Helsinki (Finnland) beschlossen wurden, sowie anderer regionaler Übereinkünfte;

in dem Bewusstsein, dass die Annahme dieses Übereinkommens einen Beitrag zur weiteren Stärkung des Prozesses „Umwelt für Europa“ und zu den Ergebnissen der im Juni 1998 in Aarhus (Dänemark) stattfindenden vierten Ministerkonferenz geleistet haben wird -

sind wie folgt übereingekommen:

## Text

### Artikel 1

#### Ziel

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.

### Artikel 2

#### Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Übereinkommens

1. bedeutet „Vertragspartei“, soweit sich aus dem Wortlaut nichts anderes ergibt, eine Vertragspartei dieses Übereinkommens;
2. bedeutet „Behörde“
  - a) eine Stelle der öffentlichen Verwaltung auf nationaler, regionaler und anderer Ebene;
  - b) natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen;
  - c) sonstige natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a oder Buchstabe b genannten Stelle oder einer dort genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen;
  - d) die Einrichtungen aller in Artikel 17 näher bestimmten Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind.Diese Begriffsbestimmung umfasst keine Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln;
3. bedeutet „Informationen über die Umwelt“ sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form über
  - a) den 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) den 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 betroffen sein können;
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



(2) Die in Absatz 1 genannten Informationen über die Umwelt werden so bald wie möglich, spätestens jedoch einen Monat nach Antragstellung zur Verfügung gestellt, es sei denn, der Umfang und die Komplexität der Informationen rechtfertigen eine Fristverlängerung auf bis zu zwei Monate nach Antragstellung. Der Antragsteller wird über jede Verlängerung sowie über die Gründe hierfür informiert.

(3) Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn

- a) die Behörde, an die der Antrag gerichtet ist, nicht über die beantragten Informationen über die Umwelt verfügt,
- b) der Antrag offensichtlich missbräuchlich ist oder zu allgemein formuliert ist oder
- c) der Antrag Material betrifft, das noch fertig gestellt werden muss, oder wenn er interne Mitteilungen von Behörden betrifft, sofern eine derartige Ausnahme nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist oder gängiger Praxis entspricht, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist.

(4) Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf

- a) die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist,
- b) internationale Beziehungen, die Landesverteidigung oder die öffentliche Sicherheit,
- c) laufende Gerichtsverfahren, die Möglichkeit einer Person, ein faires Verfahren zu erhalten, oder die Möglichkeit einer Behörde, Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art durchzuführen,
- d) Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, sofern diese rechtlich geschützt sind, um berechnete wirtschaftliche Interessen zu schützen. In diesem Rahmen sind Informationen über Emissionen, die für den Schutz der Umwelt von Bedeutung sind, bekannt zu geben,
- e) Rechte auf geistiges Eigentum;
- f) die Vertraulichkeit personenbezogener Daten und/oder Akten in Bezug auf eine natürliche Person, sofern diese der Bekanntgabe dieser Informationen an die Öffentlichkeit nicht zugestimmt hat und sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist,
- g) die Interessen eines Dritten, der die beantragten Informationen zur Verfügung gestellt hat, ohne hierzu rechtlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet werden zu können, sofern dieser Dritte der Veröffentlichung des Materials nicht zustimmt, oder
- h) die Umwelt, auf die sich diese Informationen beziehen, wie zum Beispiel die Brutstätten seltener Tierarten.

Die genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe sowie ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind.

(5) Verfügt eine Behörde nicht über die beantragten Informationen über die Umwelt, so informiert sie den Antragsteller so bald wie möglich darüber, bei welcher Behörde er ihres Erachtens die gewünschten Informationen beantragen kann, oder sie leitet den Antrag an diese Behörde weiter und informiert den Antragsteller hierüber.

(6) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass für den Fall, dass Informationen, die aufgrund des Absatzes 3 Buchstabe c und des Absatzes 4 von der Bekanntgabe ausgenommen sind, ohne Beeinträchtigung der Vertraulichkeit der dieser Ausnahme unterliegenden Informationen ausgesondert werden können, die Behörden den jeweils nicht von dieser Ausnahme betroffenen Teil der beantragten Informationen über die Umwelt zur Verfügung stellen.

(7) Die Ablehnung eines Antrags bedarf der Schriftform, wenn der Antrag selbst schriftlich gestellt wurde oder wenn der Antragsteller darum ersucht hat. In der Ablehnung werden die Gründe für die Ablehnung des Antrags genannt sowie Informationen über den Zugang zu dem nach Artikel 9 vorgesehenen Überprüfungsverfahren gegeben. Die Ablehnung erfolgt so bald wie möglich, spätestens nach einem Monat, es sei denn, die Komplexität der Informationen rechtfertigt eine Fristverlängerung auf bis zu zwei Monate nach Antragstellung. Der Antragsteller wird über jede Verlängerung sowie über die Gründe hierfür informiert.

(8) Jede Vertragspartei kann ihren Behörden gestatten, für die Bereitstellung von Informationen eine Gebühr zu erheben, die jedoch eine angemessene Höhe nicht übersteigen darf. Behörden, die beabsichtigen, eine derartige Gebühr für die Bereitstellung von Informationen zu erheben, stellen den Antragstellern eine Übersicht über die Gebühren, die erhoben werden können, zur Verfügung, aus der

hervorgeht, unter welchen Umständen sie erhoben oder erlassen werden können und wann die Bereitstellung von Informationen von einer Vorauszahlung dieser Gebühr abhängig ist.

## Artikel 5

### Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt

- (1) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass
  - a) Behörden über Informationen über die Umwelt verfügen, die für ihre Aufgaben relevant sind, und dass sie diese Informationen aktualisieren;
  - b) verbindliche Systeme geschaffen werden, damit Behörden in angemessenem Umfang Informationen über geplante und laufende Tätigkeiten, die sich erheblich auf die Umwelt auswirken können, erhalten;
  - c) im Fall einer unmittelbar bevorstehenden, durch menschliche Tätigkeiten oder natürliche Ursachen hervorgerufenen Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt den möglicherweise betroffenen Mitgliedern der Öffentlichkeit unverzüglich und ohne Aufschub alle einer Behörde vorliegenden Informationen übermittelt werden, welche die Öffentlichkeit in die Lage versetzen könnten, Maßnahmen zur Vermeidung oder Begrenzung des durch die Gefahr verursachten Schadens zu ergreifen.
- (2) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass die Behörden im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf transparente Art und Weise zur Verfügung stellen und dass ein effektiver Zugang zu Informationen über die Umwelt besteht; dazu gehört unter anderem, dass
  - a) sie die Öffentlichkeit ausreichend über Art und Umfang der den zuständigen Behörden vorliegenden Informationen über die Umwelt, über die grundlegenden Bedingungen, unter denen diese zur Verfügung gestellt und zugänglich gemacht werden, und über das für deren Erlangung maßgebliche Verfahren informiert;
  - b) sie praktische Vorkehrungen trifft und beibehält wie zum Beispiel
    - i) das Führen öffentlich zugänglicher Listen, Register oder Datensammlungen;
    - ii) die Verpflichtung öffentlich Bediensteter, die Öffentlichkeit in dem Bemühen um Zugang zu Informationen aufgrund dieses Übereinkommens zu unterstützen, sowie
    - iii) die Benennung von Kontaktstellen und
  - c) sie gebührenfreien Zugang zu den Informationen über die Umwelt gewährt, die in den unter Buchstabe b Ziffer i genannten Listen, Registern oder Datensammlungen enthalten sind.
- (3) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass Informationen über die Umwelt zunehmend in elektronischen Datenbanken, die der Öffentlichkeit über die öffentlichen Telekommunikationsnetze leicht zugänglich sind, zur Verfügung stehen. Zu den in dieser Form zugänglichen Informationen sollte folgendes gehören:
  - a) die in Absatz 4 genannten Berichte über den Zustand der Umwelt;
  - b) Texte von Umweltgesetzen oder von Gesetzen mit Umweltbezug;
  - c) soweit angemessen Politiken, Pläne und Programme über die Umwelt oder mit Umweltbezug sowie Umweltvereinbarungen und
  - d) sonstige Informationen in dem Umfang, in dem die Verfügbarkeit dieser Informationen in dieser Form die Anwendung innerstaatlichen Rechts, das dieses Übereinkommen umsetzt, erleichtern würde,sofern diese Informationen bereits in elektronischer Form zur Verfügung stehen.
- (4) Jede Vertragspartei veröffentlicht und verbreitet in regelmäßigen Abständen von nicht mehr als drei oder vier Jahren einen nationalen Bericht über den Zustand der Umwelt, der Angaben über die Qualität der Umwelt und über Umweltbelastungen enthält.
- (5) Jede Vertragspartei ergreift im Rahmen ihrer Rechtsvorschriften Maßnahmen, um unter anderem folgendes zu verbreiten:
  - a) Gesetze und politische Dokumente, wie zum Beispiel Dokumente über Strategien, Politiken, Programme und Aktionspläne mit Umweltbezug, sowie auf verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung erstellte Berichte über Fortschritte bei ihrer Umsetzung;
  - b) völkerrechtliche Verträge, Übereinkünfte und Vereinbarungen zu Umweltfragen und
  - c) soweit angemessen sonstige wichtige internationale Dokumente zu Umweltfragen.



- v) Angabe der zuständigen Behörde oder der sonstigen amtlichen Stelle, bei der Stellungnahmen oder Fragen eingereicht werden können, sowie der dafür vorgesehenen Fristen und
- vi) Angaben darüber, welche für die geplante Tätigkeit relevanten Informationen über die Umwelt verfügbar sind;
- e) die Tatsache, dass die Tätigkeit einem nationalen oder grenzüberschreitenden Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt.
- (3) Die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung sehen jeweils einen angemessenen zeitlichen Rahmen für die verschiedenen Phasen vor, damit ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um die Öffentlichkeit nach Absatz 2 zu informieren, und damit der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens gegeben wird.
- (4) Jede Vertragspartei sorgt für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann.
- (5) Jede Vertragspartei sollte, soweit angemessen, künftige Antragsteller dazu ermutigen, die betroffene Öffentlichkeit zu ermitteln, Gespräche aufzunehmen und über den Zweck ihres Antrags zu informieren, bevor der Antrag auf Genehmigung gestellt wird.
- (6) Jede Vertragspartei verpflichtet die zuständigen Behörden, der betroffenen Öffentlichkeit - auf Antrag sofern innerstaatliches Recht dies vorschreibt - gebührenfrei und sobald verfügbar Zugang zu allen Informationen zu deren Einsichtnahme zu gewähren, die für die in diesem Artikel genannten Entscheidungsverfahren relevant sind und zum Zeitpunkt des Verfahrens zur Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung stehen; das Recht der Vertragsparteien, die Bekanntgabe bestimmter Informationen nach Artikel 4 Absätze 3 und 4 abzulehnen, bleibt hiervon unberührt. Zu den relevanten Informationen gehören zumindest und unbeschadet des Artikels 4
- eine Beschreibung des Standorts sowie der physikalischen und technischen Merkmale der geplanten Tätigkeit, einschließlich einer Schätzung der erwarteten Rückstände und Emissionen;
  - eine Beschreibung der erheblichen Auswirkungen der geplanten Tätigkeit auf die Umwelt;
  - eine Beschreibung der zur Vermeidung und/oder Verringerung der Auswirkungen, einschließlich der Emissionen, vorgesehenen Maßnahmen;
  - eine nichttechnische Zusammenfassung der genannten Informationen;
  - ein Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen und
  - 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 nach Absatz 2 informiert wird.
- (7) In Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung hat die Öffentlichkeit die Möglichkeit, 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 vorzutragen.
- (8) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt wird.
- (9) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass die Öffentlichkeit, sobald die Behörde die Entscheidung gefällt hat, unverzüglich und im Einklang mit den hierfür passenden Verfahren über die Entscheidung informiert wird. Jede Vertragspartei macht der Öffentlichkeit den Wortlaut der Entscheidung sowie die Gründe und Erwägungen zugänglich, auf die sich diese Entscheidung stützt.
- (10) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass bei einer durch eine Behörde vorgenommenen Überprüfung oder Aktualisierung der Betriebsbedingungen für eine in Absatz 1 genannte Tätigkeit die Absätze 2 bis 9 sinngemäß und soweit dies angemessen ist Anwendung finden.
- (11) Jede Vertragspartei wendet nach ihrem innerstaatlichen Recht im machbaren und angemessenen Umfang Bestimmungen dieses Artikels bei Entscheidungen darüber an, ob eine absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt genehmigt wird.

#### Artikel 7

#### Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken

Jede Vertragspartei trifft angemessene praktische und/oder sonstige Vorkehrungen dafür, dass die Öffentlichkeit, nachdem ihr zuvor die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt worden sind,

in einem transparenten und fairen Rahmen während der Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme beteiligt wird. In diesem Rahmen findet Artikel 6 Absätze 3, 4 und 8 Anwendung. Die zuständige Behörde ermittelt die Öffentlichkeit, die sich beteiligen kann, wobei die Ziele dieses Übereinkommens zu berücksichtigen sind. Jede Vertragspartei bemüht sich im angemessenen Umfang darum, Möglichkeiten für eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der Vorbereitung umweltbezogener Politiken zu schaffen.

### **Artikel 8** **Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung exekutiver** **Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher** **normativer Instrumente**

Jede Vertragspartei bemüht sich, zu einem passenden Zeitpunkt und solange Optionen noch offen sind eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung während der durch Behörden erfolgenden Vorbereitung exekutiver Vorschriften und sonstiger allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher Bestimmungen, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können, zu fördern. Zu diesem Zweck sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- a) Für eine effektive Beteiligung ausreichende zeitliche Rahmen sollten festgelegt werden;
- b) Vorschriftenentwürfe sollten veröffentlicht oder anderweitig öffentlich zugänglich gemacht werden, und
- c) die Öffentlichkeit sollte unmittelbar oder über sie vertretende und beratende Stellen die Möglichkeit zur Stellungnahme erhalten.

Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung wird so weit wie möglich berücksichtigt.

### **Artikel 9** **Zugang zu Gerichten**

(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 Verwaltungsverfahrensrecht 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 Nichtregierungsorganisation, 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.





Eingang der Notifikation ihrer Ratifikation, Genehmigung oder Annahme durch mindestens drei Viertel dieser Vertragsparteien beim Verwahrer in Kraft. Danach treten sie für jede andere Vertragspartei am neunzigsten Tag nach dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem diese Vertragspartei ihre Urkunde über die Ratifikation, Genehmigung oder Annahme der Änderungen hinterlegt hat.

(5) Jede Vertragspartei, die eine Änderung eines Anhangs zu diesem Übereinkommen nicht genehmigen kann, notifiziert dies dem Verwahrer schriftlich innerhalb von zwölf Monaten nach dem Tag der Übermittlung des Änderungsbeschlusses. Der Verwahrer notifiziert allen Vertragsparteien unverzüglich den Eingang jeder derartigen Notifikation. Eine Vertragspartei kann jederzeit ihre frühere Notifikation durch eine Annahme ersetzen; für diese Vertragspartei treten die Änderungen dieses Anhangs mit Hinterlegung einer Annahmeprotokolle beim Verwahrer in Kraft.

(6) Eine Änderung eines Anhangs tritt zwölf Monate nach ihrer in Absatz 4 vorgesehenen Übermittlung durch den Verwahrer für die Vertragsparteien in Kraft, die dem Verwahrer keine Notifikation nach Absatz 5 vorgelegt haben, sofern nicht mehr als ein Drittel der Vertragsparteien eine derartige Notifikation vorgelegt hat.

(7) Im Sinne dieses Artikels bedeutet „anwesende und abstimmende Vertragsparteien“ die Vertragsparteien, die anwesend sind und eine Ja- oder Neinstimme abgeben.

## Artikel 15

### Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens

Die Tagung der Vertragsparteien trifft durch Konsensentscheidung Regelungen über eine freiwillige, nichtstreitig angelegte, außergerichtliche und auf Konsultationen beruhende Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen dieses Übereinkommens. Diese Regelungen lassen eine angemessene Einbeziehung der Öffentlichkeit zu und können die Möglichkeit beinhalten, Stellungnahmen von Mitgliedern der Öffentlichkeit zu Angelegenheiten im Zusammenhang mit diesem Übereinkommen zu prüfen.

## Artikel 16

### Beilegung von Streitigkeiten

(1) Entsteht eine Streitigkeit zwischen zwei oder mehreren Vertragsparteien über die Auslegung oder Anwendung dieses Übereinkommens, so bemühen sich diese, durch Verhandlung oder andere für die Streitparteien annehmbare Mittel der Streitbeilegung eine Lösung herbeizuführen.

(2) Bei der Unterzeichnung, der Ratifikation, der Annahme oder der Genehmigung dieses Übereinkommens oder beim Beitritt zu ihm oder jederzeit danach kann eine Vertragspartei dem Verwahrer schriftlich erklären, dass sie für eine nach Absatz 1 beilegte Streitigkeit eines der folgenden Mittel der Streitbeilegung oder beide gegenüber jeder anderen Vertragspartei, welche dieselbe Verpflichtung übernimmt, als obligatorisch anerkennt:

- a) die Vorlage der Streitigkeit beim Internationalen Gerichtshof,
- b) ein Schiedsverfahren nach dem in Anhang II festgelegten Verfahren.

(3) Haben die Streitparteien beide in Absatz 2 genannten Mittel der Streitbeilegung anerkannt, so darf die Streitigkeit nur dem Internationalen Gerichtshof vorgelegt werden, sofern die Parteien nichts anderes vereinbaren.

## Artikel 17

### Unterzeichnung

Dieses Übereinkommen liegt am 25. Juni 1998 in Aarhus (Dänemark) und danach bis zum 21. Dezember 1998 am Sitz der Vereinten Nationen in New York für die Mitgliedstaaten der Wirtschaftskommission für Europa, für Staaten, die nach den Nummern 8 und 11 der Entschließung 36 (IV) des Wirtschafts- und Sozialrats vom 28. März 1947 bei der Wirtschaftskommission für Europa beratenden Status haben, und für Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration, die aus souveränen Staaten, welche Mitglieder der Wirtschaftskommission für Europa sind, gebildet werden und denen ihre Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die von dem Übereinkommen erfassten Angelegenheiten, einschließlich der Zuständigkeit, über diese Angelegenheiten Verträge zu schließen, übertragen haben, zur Unterzeichnung auf.





- Anlagen zum Schmelzen mineralischer Stoffe einschließlich Anlagen zur Herstellung von Mineralfasern mit einer Schmelzkapazität von über 20 t pro Tag;
- Anlagen zur Herstellung von keramischen Erzeugnissen durch Brennen, und zwar insbesondere von Dachziegeln, Ziegelsteinen, feuerfesten Steinen, Fliesen, Steinzeug oder Porzellan mit einer Produktionskapazität von über 75 t pro Tag und/oder einer Ofenkapazität von über 4 m<sup>3</sup> und einer Besatzdichte pro Ofen von über 300 kg/m<sup>3</sup>.

(4) Chemische Industrie

Herstellung im Sinne der Kategorien von Tätigkeiten unter Nummer 4 bedeutet die Herstellung der unter den Buchstaben a bis g genannten Stoffe oder Stoffgruppen durch chemische Umwandlung im industriellen Umfang:

- a) Chemieanlagen zur Herstellung von organischen Grundchemikalien wie
  - i) einfachen Kohlenwasserstoffen (linearen oder ringförmigen, gesättigten oder ungesättigten, aliphatischen oder aromatischen);
  - ii) sauerstoffhaltigen Kohlenwasserstoffen wie Alkoholen, Aldehyden, Ketonen, Carbonsäuren, Estern, Acetaten, Ethern, Peroxiden, Epoxiden;
- ii) schwefelhaltigen Kohlenwasserstoffen;
  - iv) stickstoffhaltigen Kohlenwasserstoffen wie Aminen, Amiden, Nitroso-, Nitro- oder Nitratverbindungen, Nitrilen, Cyanaten, Isocyanaten;
  - v) phosphorhaltigen Kohlenwasserstoffen;
  - vi) halogenhaltigen Kohlenwasserstoffen;
- vii) metallorganischen Verbindungen;
- viii) Basiskunststoffen (Polymeren, Chemiefasern, Fasern auf Zellstoffbasis);
  - ix) synthetischen Kautschuken;
  - x) Farbstoffen und Pigmenten;
  - xi) Tensiden;
- b) Chemieanlagen zur Herstellung von anorganischen Grundchemikalien wie
  - i) Gasen wie Ammoniak, Chlor oder Chlorwasserstoff, Fluor oder Fluorwasserstoff, Kohlenstoffoxiden, Schwefelverbindungen, Stickstoffoxiden, Wasserstoff, Schwefeldioxid, Phosgen;
  - ii) Säuren wie Chromsäure, Flußsäure, Phosphorsäure, Salpetersäure, Salzsäure, Schwefelsäure, Oleum, schwefeligen Säuren;
- iii) Basen wie Ammoniumhydroxid, Kaliumhydroxid, Natriumhydroxid;
  - iv) Salzen wie Ammoniumchlorid, Kaliumchlorat, Kaliumkarbonat, Natriumkarbonat, Perborat, Silbernitrat;
    - v) Nichtmetallen, Metalloxiden oder sonstigen anorganischen Verbindungen wie Kalziumkarbid, Silicium, Siliciumkarbid;
  - c) Chemieanlagen zur Herstellung von phosphor-, stickstoff- oder kaliumhaltigen Düngemitteln (Einnährstoff- oder Mehrnährstoffdüngern);
  - d) Chemieanlagen zur Herstellung von Ausgangsstoffen für Pflanzenschutzmittel und von Bioziden;
  - e) Anlagen zur Herstellung von Grundarzneimitteln unter Verwendung eines chemischen oder biologischen Verfahrens;
  - f) Chemieanlagen zur Herstellung von Explosivstoffen;
  - g) Chemieanlagen, in denen chemische oder biologische Verfahren zur Herstellung von Zusatzstoffen in Eiweißfuttermitteln, Fermenten und anderen Eiweißstoffen angewandt werden.

(5) Abfallbehandlung

- Anlagen zur Verbrennung, Verwertung, chemischen Behandlung oder Deponierung gefährlicher Abfälle;
- Müllverbrennungsanlagen für Siedlungsmüll mit einer Kapazität von über 3 t pro Stunde;
- Anlagen zur Beseitigung ungefährlicher Abfälle mit einer Kapazität von über 50 t pro Tag;
- Deponien mit einer Aufnahmekapazität von über 10 t pro Tag oder einer Gesamtkapazität von über 25.000 t, mit Ausnahme der Deponien für Inertabfälle.

(6) Abwasserbehandlungsanlagen mit einer Leistung von mehr als 150.000 Einwohnerwerten.

- (7) Industrieanlagen zur Herstellung von
- Zellstoff aus Holz oder anderen Faserstoffen;
  - Papier und Pappe, deren Produktionskapazität 20 t pro Tag übersteigt.
- (8)
- Bau von Eisenbahn-Fernverkehrsstrecken und Flughäfen \*2) mit einer Start- und Landebahngrundlänge von 2.100 m und mehr;
  - Bau von Autobahnen und Schnellstraßen \*3);
  - Bau von neuen vier- oder mehrspurigen Straßen oder Verlegung und/oder Ausbau von bestehenden ein- oder zweispurigen Straßen zu vier- oder mehrspurigen Straßen, wenn diese neue Straße oder dieser verlegte und/oder ausgebaute Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweisen würde.
- (9)
- Wasserstraßen und Häfen für die Binnenschifffahrt, die für Schiffe mit mehr als 1.350 t zugänglich sind;
  - Seehandelhäfen, mit Binnen- und Außenhäfen verbundene Landungsstege (mit Ausnahme von Landungsstegen für Fährschiffe) zum Laden und Löschen, die Schiffe mit mehr als 1.350 t aufnehmen können.
- (10) Grundwasserentnahme- oder künstliche Grundwasserauffüllungssysteme mit einem jährlichen Entnahme- oder Auffüllungsvolumen von mindestens 10 Mio. m<sup>3</sup>.
- (11)
- Bauvorhaben zur Umleitung von Wasserressourcen von einem Flusseinzugsgebiet in ein anderes, wenn durch die Umleitung Wassermangel verhindert werden soll und mehr als 100 Mio. m<sup>3</sup> pro Jahr an Wasser umgeleitet werden;
  - in allen anderen Fällen Bauvorhaben zur Umleitung von Wasserressourcen von einem Flusseinzugsgebiet in ein anderes, wenn der langjährige durchschnittliche Wasserdurchfluss des Flusseinzugsgebiets, dem Wasser entnommen wird, 2.000 Mio. m<sup>3</sup> pro Jahr übersteigt und mehr als 5 Prozent dieses Durchflusses umgeleitet werden.
- In beiden Fällen wird der Transport von Trinkwasser in Rohren nicht berücksichtigt.
- (12) Gewinnung von Erdöl und Erdgas zu gewerblichen Zwecken mit einem Fördervolumen von mehr als 500 t pro Tag bei Erdöl und von mehr als 500.000 m<sup>3</sup> pro Tag bei Erdgas.
- (13) Stauwerke und sonstige Anlagen zur Zurückhaltung oder dauerhaften Speicherung von Wasser, in denen über 10 Mio. m<sup>3</sup> Wasser neu oder zusätzlich zurückgehalten oder gespeichert werden.
- (14) Öl-, Gas- und Chemikalienpipelines mit einem Durchmesser von mehr als 800 mm und einer Länge von mehr als 40 km.
- (15) Anlagen zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Geflügel oder Schweinen mit mehr als
- 40.000 Plätzen für Geflügel;
  - 2.000 Plätzen für Mastschweine (Schweine über 30 kg) oder
  - 750 Plätzen für Säue.
- (16) Steinbrüche und Tagebau auf einer Abbaufäche von mehr als 25 Hektar oder Torfgewinnung auf einer Fläche von mehr als 150 Hektar.
- (17) Bau von Hochspannungsfreileitungen für eine Stromstärke von 220 kV oder mehr und mit einer Länge von mehr als 15 km.
- (18) Anlagen zur Lagerung von Erdöl, petrochemischen oder chemischen Erzeugnissen mit einer Kapazität von 200.000 t und mehr.
- (19) Sonstige Tätigkeiten:
- Anlagen zur Vorbehandlung (zum Beispiel Waschen, Bleichen, Merzerisieren) oder zum Färben von Fasern oder Textilien, deren Verarbeitungskapazität 10 t pro Tag übersteigt;
  - Anlagen zum Gerben von Häuten oder Fellen mit einer Verarbeitungskapazität von mehr als 12 t Fertigerzeugnissen pro Tag;
  - a) Anlagen zum Schlachten mit einer Schlachtkapazität (Tierkörper) von mehr als 50 t pro Tag;
  - b) Behandlungs- und Verarbeitungsanlagen zur Herstellung von Nahrungsmittelerzeugnissen aus

- i) tierischen Rohstoffen (mit Ausnahme von Milch) mit einer Produktionskapazität von mehr als 75 t Fertigerzeugnissen pro Tag;
  - ii) pflanzlichen Rohstoffen mit einer Produktionskapazität von mehr als 300 t Fertigerzeugnissen pro Tag (Vierteljahresdurchschnittswert);
  - c) Anlagen zur Behandlung und Verarbeitung von Milch, wenn die eingehende Milchmenge 200 t pro Tag übersteigt (Jahresdurchschnittswert);
- Anlagen zur Beseitigung oder Verwertung von Tierkörpern und tierischen Abfällen mit einer Verarbeitungskapazität von mehr als 10 t pro Tag;
  - Anlagen zur Oberflächenbehandlung von Stoffen, Gegenständen oder Erzeugnissen unter Verwendung organischer Lösungsmittel, insbesondere zum Appretieren, Bedrucken, Beschichten, Entfetten, Imprägnieren, Kleben, Lackieren, Reinigen oder Tränken, mit einer Verbrauchskapazität von mehr als 150 kg Lösungsmitteln pro Stunde oder von mehr als 200 t pro Jahr;
  - Anlagen zur Herstellung von Kohlenstoff (Hartbrandkohle) oder Elektrographit durch Brennen oder Graphitieren.

(20) Jede Tätigkeit, die nicht durch die Nummern 1 bis 19 erfasst ist, wenn für sie eine Öffentlichkeitsbeteiligung aufgrund eines Verfahrens zur Umweltverträglichkeitsprüfung nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehen ist.

(21) Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a dieses Übereinkommens findet keine Anwendung auf die genannten Vorhaben, wenn sie ausschließlich oder hauptsächlich zur Forschung, Entwicklung und Erprobung neuer Methoden oder Produkte über einen Zeitraum von weniger als zwei Jahren durchgeführt werden, es sei denn, sie würden wahrscheinlich erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt oder die Gesundheit haben.

(22) Jede Änderung oder Erweiterung von Tätigkeiten unterliegt

Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a dieses Übereinkommens, wenn sie für sich betrachtet die Kriterien/Schwellenwerte in diesem Anhang erreicht. Jede sonstige Änderung oder Erweiterung von Tätigkeiten unterliegt Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b dieses Übereinkommens.  
\*1) Kernkraftwerke und andere Kernreaktoren gelten nicht mehr als solche, wenn der gesamte Kernbrennstoff und andere radioaktiv kontaminierte Komponenten auf Dauer vom Standort der Anlage entfernt wurden.

\*2) "Flughäfen" im Sinne dieses Übereinkommens sind Flughäfen nach der Begriffsbestimmung des Abkommens von Chicago von 1944 zur Errichtung der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation - Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt - (Anhang 14). \*3) "Schnellstraßen" im Sinne dieses Übereinkommens sind Schnellstraßen nach der Begriffsbestimmung des Europäischen Übereinkommens vom 15. November 1975 über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs (AGR).

## Anhang II

### Schiedsverfahren

(1) Wird eine Streitigkeit einem Schiedsverfahren nach Artikel 16 Absatz 2 dieses Übereinkommens unterworfen, so teilt die Vertragspartei oder teilen die Vertragsparteien dem Sekretariat den Gegenstand des Schiedsverfahrens mit und geben insbesondere die Artikel des Übereinkommens an, deren Auslegung oder Anwendung strittig ist. Das Sekretariat leitet die eingegangenen Mitteilungen an alle Vertragsparteien des Übereinkommens weiter.

(2) Das Schiedsgericht besteht aus drei Mitgliedern. Sowohl die antragstellende(n) Partei(en) als auch die andere(n) Streitpartei(en) bestellen einen Schiedsrichter; die so bestellten Schiedsrichter ernennen einvernehmlich den dritten Schiedsrichter zum Präsidenten des Schiedsgerichts. Dieser darf weder Staatsangehöriger einer der Streitparteien sein, seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet einer dieser Parteien haben, im Dienst einer derselben stehen noch in anderer Eigenschaft mit der Sache befasst gewesen sein.

(3) Ist der Präsident des Schiedsgerichts nicht binnen zwei Monaten nach Bestellung des zweiten Schiedsrichters ernannt worden, so ernennt der Exekutivsekretär der Wirtschaftskommission für Europa den Präsidenten auf Antrag einer der Streitparteien binnen weiterer zwei Monate.

(4) Bestellt eine der Streitparteien nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags einen Schiedsrichter, so kann die andere Partei den Exekutivsekretär der Wirtschaftskommission für Europa davon in Kenntnis setzen; dieser ernennt den Präsidenten des Schiedsgerichts binnen weiterer zwei Monate. Nach seiner Ernennung fordert der Präsident des Schiedsgerichts die Partei, die noch



United Nations

ECE/MP.PP/2014/L.11



## Economic and Social Council

Distr.: Limited  
17 April 2014

Original: English

---

### Economic Commission for Europe

Meeting of the Parties to the Convention on  
Access to Information, Public Participation  
in Decision-making and Access to Justice  
in Environmental Matters

#### Fifth session

Maastricht, the Netherlands, 30 June and 1 July 2014

Item 5 (b) of the provisional agenda

**Procedures and mechanisms facilitating the implementation  
of the Convention: compliance mechanism**

### Draft decision V/9b on compliance by Austria with its obligations under the Convention

#### Prepared by the Bureau

*The Meeting of the Parties,*

*Acting under paragraph 37 of the annex to its decision I/7 on the review of  
compliance,*

*Taking note of the report of the Compliance Committee under the Convention on  
Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in  
Environmental Matters (Aarhus Convention) (ECE/MP.PP/2014/9), as well as the findings  
of the Committee on communication ACCC/C/2010/48 (ECE/MP.PP/C.1/2012/4)  
concerning access to justice in environmental matters generally, the Committee's report on  
the implementation of the recommendations contained in those findings  
(ECE/MP.PP/2014/11) and the findings of the Committee on communication  
ACCC/C/2011/63 (ECE/MP.PP/C.1/2014/3) concerning access to justice in criminal  
proceedings regarding contraventions of national environmental law,*

*Encouraged by Austria's willingness to discuss in a constructive manner the  
compliance issues in question with the Committee,*

1. *Endorses* the following findings of the Committee with regard to  
communication ACCC/C/2010/48:

GE.14-22051



Please recycle 



ECE/MP.PP/2014/L.11

---

(a) The requirement for a separate “official notification” as a precondition for an appeal of a denial of an information request is not in compliance with article 4, paragraph 7, of the Convention;

(b) The Party concerned, by not ensuring access to a timely review procedure for access to requests for information, is not in compliance with article 9, paragraph 4, of the Convention;

(c) The Party concerned, in not ensuring standing of environmental non-governmental organizations (NGOs) to challenge acts or omissions of a public authority or private person in many of its sectoral laws, is not in compliance with article 9, paragraph 3, of the Convention;

2. *Also endorses* the finding of the Committee with regard to communication ACCC/C/2011/63 that, because members of the public, including environmental NGOs, have in certain cases no means of access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions of public authorities and private persons which contravene provisions of national laws, including administrative penal laws and criminal laws relating to the environment, such as contraventions of laws relating to trade in wildlife, nature conservation and animal protection, the Party concerned fails to comply with article 9, paragraph 3, in conjunction with paragraph 4, of the Convention;

3. *Welcomes* the recommendations made by the Committee during the intersessional period in accordance with paragraph 36 (b) of the annex to decision I/7, and the willingness of the Party concerned to accept them, namely that the Party concerned:

(a) Take the necessary legislative, regulatory, and administrative measures and practical arrangements to ensure that:

(i) The procedure for having a refusal of a request for information reviewed is simplified for the requester. This could preferably be done by requiring any written refusal of a request for information to have the legal status of an “official notification” and that any such refusal is to be made as soon as possible, and at the latest within one month after the request has been submitted, unless the volume and the complexity of the information justify an extension of this period up to two months after the request;

(ii) The available review procedures for persons who consider that their request for information under article 4 has been ignored, wrongfully refused or inadequately answered, or otherwise not dealt with in accordance with the provisions of that article, are timely and expeditious;

(iii) Criteria for NGO standing to challenge acts or omissions by private persons or public authorities which contravene national law relating to the environment under article 9, paragraph 3, of the Convention be revised and specifically laid down in sectoral environmental laws, in addition to any existing criteria for NGO standing in the environmental impact assessment, integrated pollution prevention and control, waste management or environmental liability laws;

(b) Develop a capacity-building programme and provide training on the implementation of the Aarhus Convention for federal and provincial authorities responsible for Aarhus-related issues, and for judges, prosecutors and lawyers;

4. *Notes* the efforts made by the Party concerned so far;

5. *Expresses* its concern that, despite nearly two years having passed since the findings of the Committee on communication ACCC/C/2010/48 were adopted at the Committee’s thirty-fifth meeting, no relevant legislative measures have been adopted yet to address the Committee’s recommendations;

6. *Recommends* that, when addressing the recommendations in paragraph 3 above, the Party concerned also ensure that members of the public, including NGOs, have access to adequate and effective administrative or judicial procedures and remedies in order to challenge acts and omissions of private persons and public authorities that contravene national laws, including administrative penal laws and criminal laws, relating to the environment;

7. *Invites* the Party concerned to submit to the Committee periodically (on 31 December 2014, 31 October 2015 and 31 October 2016) detailed information on further progress in implementing the recommendation set out above;

8. *Undertakes* to review the situation at its sixth session;

---

United Nations

ECE/MP.PP/C.1/2012/4



## Economic and Social Council

Distr.: General  
17 April 2012

Original: English

---

### Economic Commission for Europe

Meeting of the Parties to the Convention on  
Access to Information, Public Participation  
in Decision-making and Access to Justice  
in Environmental Matters

#### Compliance Committee

**Thirty-seventh meeting**

Geneva, 26–29 June 2012

Item 7 of the provisional agenda

**Communications from members of the public**

### **Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/48 concerning compliance by Austria**

**Adopted by the Compliance Committee on 16 December 2011**

#### Contents

	<i>Paragraphs</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–12	2
II. Summary of facts, legal framework and issues.....	13–50	3
A. Legal framework.....	13–24	3
B. Substantive issues and arguments of the parties.....	25–50	7
III. Consideration and evaluation by the Committee.....	51–76	11
IV. Conclusions and recommendations.....	77–81	16
A. Main findings with regard to non-compliance.....	78–80	17
B. Recommendations.....	81	17

GE.12-21754

Please recycle The recycling symbol, consisting of three chasing arrows forming a triangle.

## I. Introduction

1. On 13 March 2010 the Coordination Office of Austrian Environmental Organizations (Oekobuero) (hereinafter, the communicant) submitted a communication to the Committee alleging the failure of Austria to comply with its obligations under article 3, paragraph 1, article 4, paragraphs 2 and 7, and article 9, paragraphs 1, 2, 3 and 4 of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). On 2 June 2010, the communicant submitted a revised version of the communication.

2. The communication alleges that the Austrian legal system lacks a clear, transparent and consistent framework implementing the access to justice provisions of the Convention; hence, according to the communication, the Party concerned fails to comply with article 3, paragraph 1, of the Convention. The communication also alleges a failure of Austrian law to comply with the time limits in article 4, paragraph 2. In conjunction with this, the communication alleges non-compliance with article 9, paragraph 1, of the Convention. The communication further alleges non-compliance with article 9, paragraph 2, of the Convention, asserting that members of the public concerned do not have access to justice through the procedures on environmental impact assessment and on integrated pollution prevention and control to challenge breaches of public participation procedures under article 6. The communication focuses on alleged non-compliance by the Party concerned with article 9, paragraph 3, of the Convention, asserting that members of the public do not have access to justice regarding acts and omissions from private persons and public authorities in environmental matters, due to the impairment of rights doctrine in Austrian administrative law. The communication also alleges non-compliance with article 9, paragraph 4, on the ground that in many cases access to justice is not adequate and effective, injunctions are not granted, procedures may be prohibitively expensive or not fair, and with regard to requests for information under article 4, access to justice is not timely.

3. At its twenty-seventh meeting (16–19 March 2010), the Committee determined on a preliminary basis that the communication was admissible.

4. Pursuant to paragraph 22 of the annex to decision I/7 of the Meeting of the Parties to the Convention, the communication was forwarded to the Party concerned on 8 April 2010. On the same date, the communicant was sent a letter with questions by the Committee seeking clarification on several points of the communication. The communicant submitted a revised version of the communication on 2 June 2010, which was forwarded to the Party concerned, on 23 June 2010, together with additional questions by the Committee to be addressed by the Party.

5. At its twenty-eighth meeting (15–18 June 2010), the Committee agreed to discuss the content of the communication at its twenty-ninth meeting (21–24 September 2010). Further to a request by the Party concerned for deferral of the discussion after the Committee's twenty-ninth meeting and the agreement by the communicant, the Committee, using its electronic decision-making procedure, agreed to discuss the content of the communication at its thirtieth meeting (14–17 December 2010).

6. The Party concerned responded to the allegations of the communication and the questions of the Committee on 6 October 2010. The communicant provided additional submissions on 8 October 2010. The Party concerned submitted additional arguments on 30 November 2010.

7. The Committee discussed the communication at its thirtieth meeting, with the participation of representatives of the communicant and the Party concerned. At the same meeting, the Committee confirmed the admissibility of the communication. On 15 February

2011, after the discussion of the communication and further to the Committee's request and the parties' agreement, the parties provided a common answer to the questions of the Committee. The communicant submitted additional information on 6 April 2011.

8. The Committee prepared draft findings at its thirty-third meeting (27–28 June 2011), completing the draft through its electronic decision-making procedure. In accordance with paragraph 34 of the annex to decision I/7, the draft findings were then forwarded for comments to the Party concerned and to the communicant on 19 August 2011. Both were invited to provide comments by 16 September 2011.

9. The Party concerned and the communicant provided comments on 7 September 2011 and 16 September 2011, respectively.

10. At its thirty-fourth meeting (20–23 September 2011), the Committee noted that the comments received by both parties shed light on several aspects of the facts, which had been insufficiently represented by the communicant in its communication and subsequently in its written and oral submissions, and were incorrectly reflected in the Committee's draft findings. Due to the substantive changes introduced in the text of its findings, the Committee requested the secretariat to send the new draft to the Party concerned and to the communicant for comment. The Committee would take into account any comments in finalizing the findings at its thirty-fifth meeting. In deciding to take the unprecedented step of circulating a new set of draft findings, the Committee stressed that that was an extraordinary event in light of the particular circumstances.

11. The draft findings were then forwarded to the Party concerned and the communicant on 10 November 2011. Both were invited to provide comments by 10 December 2011. The Party concerned provided comments on 7 December 2011 and the communicant provided comments on 9 December 2011.

12. At its thirty-fifth meeting (13–16 December 2011), the Committee proceeded to finalize its findings in closed session, taking account of the comments received from the parties. The Committee then adopted its findings and agreed that they should be published as a formal pre-session document for its thirty-seventh meeting (26–29 June 2012). It requested the secretariat to send the findings to the Party concerned and to the communicant.

## II. Summary of facts, legal framework and issues<sup>1</sup>

### A. Legal framework

#### Refusal of a request for information and judicial remedies

13. According to the Environmental Information Act (*Umweltinformationsgesetz* (UIG), art. 8, para. 1), if an authority does not provide the requested information or the information it provides is not satisfactory, the applicant must ask the authority to issue an official notification (an individual administrative decision) on the refusal in order to make an appeal, since a refusal letter alone that is not accompanied by this official notification is

<sup>1</sup> This section summarizes only the main facts, evidence and issues considered to be relevant to the question of compliance, as presented to and considered by the Committee. Most of the documents and translations of legal acts referred to in this section are available on the Committee website from <http://www.unece.org/unecedevelop.colombia.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/48TableAT.html>.

## ECE/MP.PP/C.1/2012/4

insufficient for an applicant to pursue an appeal.<sup>2</sup> The issuing of an official notification does not constitute a reconsideration of the request.

14. After receiving this “official notification”, the applicant may initiate appeal proceedings. If, however, the authority does not issue the official notification within six months, the applicant seeking to initiate appeal proceedings must first proceed with a “devolution request” to the administrative tribunal of the province (which becomes the “competent higher authority”), requesting the tribunal to issue such an official notification of refusal, according to the Administrative Procedure Act (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (AVG), art. 73).

#### Legal interest in administrative proceedings and sectoral environmental laws

15. According to the general principle of administrative law in Austria (deriving from the so-called “impairment of rights doctrine” and “theory of standard protection” (*Schutznormtheorie*)), parties may claim the rights awarded to them by law, in other words their “legal interests”. Parties can file a complaint — and thus have locus standi — when according to article 8 of the Administrative Procedure Act they are involved in an activity of an authority by way of a legal title or legal interest. In addition, some laws, such as the Acts on Environmental Impact Assessment (EIA) and on Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC), specify the “parties” — natural and legal persons, whose legal interests are recognized by law and are considered “parties”.

16. This principle is reflected in the provisions defining locus standi in different environmental, federal or provincial, laws, such as the Industrial Code (GewO) (art. 74, para. 2 and art. 359b, para. 1), the Federal Waste Management Act (AWG) (art. 42, para. 1), the Mining Act (MinRoG) (art. 116, para. 3, and art. 119, para. 6), the Forestry Act (Forstgesetz) (art. 19, para. 4), the Water Act (WRG) (art. 102, para. 1), the nature protection laws of the provinces (various provisions according to which neighbours or non-governmental organizations (NGOs) do not have standing) and references to provincial IPPC provisions (for example, art. 5, para. 1 of the IPPC Procedure in the Province of Salzburg provides for standing of neighbours in case of nuisance from smell, noise, smoke, dust, vibrations, etc., and to NGOs with regard to environmental protection). Many of these laws grant locus standi to “neighbours”, on the basis of their impaired rights, but it is mainly the EIA and IPPC laws that grant standing to NGOs.

#### Ombudsman for the Environment

17. The Ombudsman for the Environment (*Volksanwaltschaft*) is an independent institution in every province in Austria. Its mandate is to be a contact point for citizens on environmental issues, to ensure environmental protection and nature conservation interests in administrative proceedings, to provide its views on draft laws and regulations relating to the environment and to provide expert information to citizens and the administration. The Ombudsmen for the Environment can also participate in procedures relating to nature conservation as envisaged by provincial laws; in all provinces, with the exception of Tyrol, they have standing before the administrative courts. At the federal level, the Ombudsmen for the Environment can participate in EIA procedures, in IPPC procedures (with respect to waste), in environmental liability laws and in nature conservation matters. In EIA

---

<sup>2</sup> UIG, art. 8, para. 1: “If the environmental information requested (whether in full or in part) is not provided, an official notification of the refusal shall be issued if the applicant so requests. The competent body for issuing the notification shall be the information providing body, providing it performs public authority functions. Equivalent requests may be dealt with in one notification” (translation provided by the communicant).

procedures, the Ombudsmen for the Environment have access to the highest courts; in federal IPPC procedures (under the Industrial Code, the Mining Law or the Waste Act, among others) and under the Federal Environmental Liability Act, they have access to the highest courts only for procedural rights concerning their interests.<sup>3</sup>

#### The Environmental Impact Assessment Act

18. The Environmental Impact Assessment Act (EIA Act, art. 19) provides for individuals and/or entities that are recognized as parties to the EIA process and thus have the right to appeal. Accordingly, this right is provided to:

(a) “Neighbours”, namely persons who may be threatened or disturbed through the construction, the operation or the existence of a project, or whose in rem rights, inside the country and abroad, could be put at risk, including the owners of facilities where other people temporarily reside, but not the persons that temporarily stay in the vicinity of the project and do not have any in rem rights; the law in the definition of neighbours includes foreign persons;

(b) Parties stipulated by the applicable administrative provisions unless they already have locus standi according to subparagraph (a) above;

(c) The Ombudsman for the Environment;

(d) The water management planning body;

(e) The host municipality and the directly adjoining Austrian municipalities;

(f) Local citizens’ groups;

(g) Environmental organizations.

19. If a comment submitted during the submission period “is supported by 200 persons or more who have the right to vote in municipal elections in the host municipality or in a directly adjoining municipality at the time of expressing their support, this group of persons (citizens’ group) shall have locus standi in the development consent procedure for the project and in the procedure according to article 20 or shall be considered to be a party involved” (EIA Act, art. 9, para. 5).

20. The criteria for and rights of environmental organizations are described in article 19 of the EIA Act, inter alia, in paragraphs 6, 7, 8 and 10. Accordingly,

(6) An environmental organization is an association or a foundation:

1. Whose primary objective is the protection of the environment according to the association’s statutes or the foundation’s charter,

2. That is non-profit oriented under the terms of articles 35 and 36 of the *Bundesabgabenordnung* (BAO) (Federal Fiscal Code), BGBl. No. 194/1961, and

3. That has been in existence and has pursued the objective identified in number 1 for at least three years before submitting the application pursuant to paragraph 7.

(7) (Constitutional provision) In agreement with the Federal Minister for Economic Affairs and Labour, the Federal Minister of Agriculture and Forestry,

<sup>3</sup> <http://www.umweltanwaltschaft.gv.at/>. See also table submitted by the communicant on 15 February 2011 and agreed by the Party concerned (additional information on standing for the public in Austrian legislation, annex)

ECE/MP.PP/C.1/2012/4

---

Environment and Water Management shall decide upon request by administrative order whether an environmental organization meets the criteria of paragraph 6 and in which Laender the environmental organization is entitled to exercise the rights related to locus standi. Complaints against the decision may also be filed with the Constitutional Court.

(8) The request pursuant to paragraph 7 shall be supported by suitable documents that prove that the criteria of paragraph 6 are met and that indicate the Land/Laender covered by the activities of the environmental organization. The rights related to locus standi can be exercised in procedures on projects to be implemented in this Land/in these Laender or in directly neighbouring Laender. The Federal Minister of Agriculture and Forestry, Environment and Water Management shall make public a list of the environmental organizations recognized by administrative order pursuant to paragraph 7 on the Internet site of Federal Minister of Agriculture and Forestry, Environment and Water Management. This list shall specify the Laender in which the environmental organizations are entitled to exercise rights related to locus standi.

(10) An environmental organization recognized pursuant to paragraph 7 shall have locus standi and be entitled to claim the observance of environmental provisions in the procedure insofar as it has filed written complaints during the period for public inspection according to article 9 (1). It shall also be entitled to complain to the Administrative Court.<sup>4</sup>

21. All parties to a regular EIA procedure have the right to appeal to the Environmental Senate. In addition, there is the possibility to appeal to the Administrative Court, while neighbours, the water management planning body and citizens' groups have the right to appeal to the Constitutional Court as well.

22. Apart from the regular EIA procedure, a simplified EIA procedure was introduced in 2000 and applies to projects with potentially less significant environmental impact. It mainly applies to industrial installations for which the IPPC law already applies. The rights of the parties in the simplified EIA procedure are the same as for the regular EIA procedure (EIA Act, art. 19), with the exception of citizens' groups who may participate in the simplified procedure as parties involved with the right to inspect the files, but have no right of appeal.<sup>5</sup>

23. Section 3 of the EIA Act provides for the carrying out of EIA for federal roads and high-speed railroads, while article 24f, paragraph 8, provides for the rights of the parties identified under article 19 of the Act. These rights are similar but not identical. While according to the Act (art. 24, para. 1), the competent authority in the first and last instance is the Federal Ministry of Transport, Innovation and Technology, all parties are entitled to complain directly to the Administrative Court and citizens' groups and neighbours can also address their concerns to the Constitutional Court. It should be noted that in simplified EIA procedures for transport infrastructure the rights of the citizens are limited to inspecting the files, but do not extend to the right of appeal.

#### **The rule of concentration/consolidation**

24. The rule of concentration under Austrian law allows for the integration of multiple sectoral laws' procedures into a single procedure, such as the IPPC and the EIA procedures. As a result, persons who under sectoral laws might not have been considered "parties" to

---

<sup>4</sup> English translation provided by the Party concerned.

<sup>5</sup> Schedule B of the additional information submitted by the Party on 15 February 2011 and agreed by the communicant.

the procedure and might have been denied standing, may be automatically granted standing for all sectoral laws' issues on the basis of the rule of concentration/consolidation in the context of the EIA, the IPPC, the Industrial or the Federal Waste Management procedures.

## **B. Substantive issues and arguments of the parties**

25. The communication raises a number of issues with regard to access to justice in Austrian legislation. Some allegations are very broad and general and, with respect to a number of issues, the Committee was invited to consult academic writings. As stated in paragraph 52 below, the Committee decided to focus its considerations on selected issues, such as standing and the availability of administrative and/or judicial remedies against acts or omissions of public authorities and private persons. The paragraphs below summarize the main allegations and arguments of the Parties on these selected issues.

### **Time limits for public authorities to respond to requests for information (art. 4, para. 2)**

26. The communicant alleges that the law of the Party concerned according to which the authorities are not obliged to provide an "official notification" when a request for information is refused and, as a consequence, the applicant has to specifically request the authority to issue such official notification on the refusal, is not in compliance with article 4, paragraph 2, of the Convention. It is only with an "official notification" that the applicant can seek remedies (see also para. 13 above).

27. The communicant also points out that, according to the law of the Party concerned, if the authority does not issue the official notification within 6 months, then the applicant can obtain one only if it proceeds with a "devolution request" (see para. 13 above); this implies that it may actually take up to one year until the applicant, whose request for information has been refused, receives an official notification of the refusal, and this is not in compliance with article 4, paragraph 2, in connection with article 9, paragraphs 1 and 4. The communication referred to some examples to illustrate its allegations with regard to access to information.

28. The Party concerned stresses that Austrian legislation (Environmental Information Act, art. 5, para. 7) requires authorities that do not provide the information requested to provide a written reasoned response to the applicant and to inform him/her about the possibility of remedies, although such a written response is not, in itself, sufficient for the applicant to seek remedies. The Party concerned also contends, however, that information requesters can avoid unnecessary lengthy procedures by making separate requests for "official notification" of refusal at the same time that they submit their requests for information. In support of this suggestion, the Party concerned states that the Environmental Information Act would not stand in the way of such an ad hoc procedure.

29. The Party concerned also argues that a competent authority could provide its refusal in less than six months, that there is no rule requiring the authority to take the full six months, and that this provision of the Administrative Procedure Act (AVG) can be interpreted and applied "in the light of the Convention's objectives" to require its refusal in less than six months. Therefore, in the view of the Party concerned, the six-month period "is assumed" to be in compliance with the provisions of the Aarhus Convention. In addition, in its oral submissions during the discussion of the case, the Party concerned stated that some cases, such as those described by the communicant, may have been due to confusion within the authorities on how to address requests for environmental information. The Party concerned also submits that the difficulty of balancing the right of the public to request information against the obligation of the competent authority to maintain

ECE/MP.PP/C.1/2012/4

---

confidentiality in given cases may have led to delays in some cases, such as those described by the communicant.

**Timeliness of review procedures relating to requests for information  
(art. 9, paras. 1 and 4)**

30. The communicant alleges that it may take over one year (13 or 14 months) until the applicant, whose request for information has been refused, has a formal decision on the refusal and can then submit an appeal against the refusal at the court (one or two months after the request for information; six months after the separate request for refusal; and another six months after the “devolution request” at the administrative tribunal of the province) (see also para. 13 above). According to the communicant, this is not in compliance with the timely procedures as required by article 9, paragraphs 1 and 4, of the Convention.

31. While the Party concerned does not contest the communicant’s presentation of the law and practice in this respect in some cases, the Party concerned asserts that article 73 of the AVG is open to interpretation in the light of the Convention (see also para. 29 above).

**Locus standi for individuals to challenge decisions subject to article 6 and scope of reviewable claims (art. 9, para. 2)**

32. The communicant alleges that the scope of standing for individuals to challenge a permit (in the context of the EIA and IPPC procedures) under article 6 is limited to grounds related to “legal interest” and that “neighbours” may challenge the permitting procedure only to the extent that the activities affect their “private well-being” or their property, but “not the environment as such” and not the “correct application of environmental law”. According to the communicant, such a limitation to claims involving their private well-being exceeds the discretion of the Party concerned under article 9 because it conflicts with the “objective of giving the public concerned wide access to justice”.

33. The communicant alleges, for instance, that the refusal of the Party concerned to consider claims relating to the environment in general, such as considerations relating to air quality, nature protection or climate change in EIA procedures, denies members of the public the opportunity to “challenge the substantive and procedural legality” of such a decision. In support of its allegation, the communicant refers to a recent decision by the Administrative Court (Case 2010/06/0262–10, Automobile Testing Centre Voitsberg).<sup>6</sup> According to the communicant, these features of Austrian law are not in compliance with the requirements of article 9, paragraph 2, of the Convention.

34. With respect to climate change considerations, the Party concerned states that:

[Q]uestions relating to ‘natural persons’ who own property nearby or whose health is affected” do not straightforwardly apply to the issue of climate change. Greenhouse gases are not local pollutants, but global ones. No single source of greenhouse gas emissions is directly responsible for specific local effects of climate change. Also, greenhouse gases as such do not pose any direct health hazards.

35. The Party concerned argues that, despite the lack of standing exclusively on the basis of climate change arguments, if a natural person has standing as a “neighbour” under the EIA Act, because, for instance, his property, health or private well-being may be affected, the person would be able to raise issues concerning climate change during the judicial process under the “rule of concentration”.

---

<sup>6</sup> Communicant’s submission of 6 April 2011, annex.

36. The Party concerned argues that the EIA Act is in accordance with the general rule in administrative proceedings (and therefore in any subsequent court proceedings), that natural persons need to claim a “legal title or interest” to be able to become parties. However, a person may alternatively become a “party” through a representative, such as by addressing its concerns to the Ombudsman, asking an NGO to file a lawsuit, or joining a “citizens’ group” when the EIA procedure is carried out (a minimum of 200 signatures is necessary) (see also para. 19 above). The communicant replies that the latter is not possible in the case of a simplified EIA procedure or an IPPC procedure.

**Locus standi for individuals to challenge acts and omissions by public authorities (art. 9, para. 3)**

37. The communicant alleges that Austrian law provides standing for challenging acts and omissions of public authorities in environmental matters only for those natural persons who have a “legal title or interest” according to the “impairment of rights doctrine” (see para. 15 above). The communication alleges that the requirement for “legal title or interest” prevents standing from being granted to persons to advocate a general public interest. According to the communicant, the limitations on standing provided by Austrian legislation exceeds Austria’s discretion under article 9, paragraph 3, of the Convention, because it conflicts with the “objective of giving the public concerned wide access to justice”, and thus the Party concerned is not in compliance with this provision of the Convention.

38. The Party concerned agrees that standing is restricted to “legal interest”. It does not disagree that the restriction to “legal title or interest” in Austria prevents a person that wants to advocate a general public interest from having standing. For instance, the Party concerned agrees with the communicant that only “neighbours” have standing under a number of procedures stipulated in sectoral environmental laws (e.g., the Industrial Code — regular procedure and update/changes of permits; the Waste Management Act; the Mining Act; the Forestry Act; and the Water Act, etc.).<sup>7</sup> However, the Party concerned points out that certain legislation “effectively entitles the party to claim a certain level of environmental quality pertaining to the area of living, of the work place or the business place”.

39. The Party concerned argues that the limitations on standing under Austrian legislation are not in non-compliance with article 9, paragraph 3, of the Convention, because the Convention does not pre-define certain criteria, and argues that the paragraph permits a Party to limit standing by any “criteria according to national legislation” that it wishes, as long as the criteria are “reasonable and comply with the principles of the Convention”. According to the Party concerned, this margin of discretion has been correctly used and applied by Austria.

40. In addition, the Party concerned asserts that there are “alternative ways” for individuals to “gain legal standing”. For instance, persons living nearby can form “an ad hoc citizen group” of 200 persons under the EIA legislation or can ask the Ombudsman (who has standing under some laws) or an NGO to represent their interests.

---

<sup>7</sup> See table submitted by the communicant on 15 February 2011 and agreed by the Party concerned (additional information on standing for the public in Austrian legislation, annex)

**Locus standi for non-governmental organizations to challenge acts and omissions by public authorities (art. 9, para. 3)**

41. The communicant alleges that Austrian law does not in general grant standing to NGOs to challenge acts or omissions in environmental matters. The Party concerned agrees that NGOs are not in general granted standing under the Administrative Procedure Act.

42. The communicant concedes that standing is granted to NGOs to some extent under some procedures, such as the EIA and the IPPC procedures or the Federal Environmental Liability Act following European Union (EU) Directive 2004/35/EC. However, most of the sectoral laws — such as the Industrial Code, regular and simplified procedure; the Waste Management Act; the Mining Act; the Forestry Act; the Water Act; the Prevention Procedure; and nature protection laws of the provinces — do not provide for NGO standing. This is supported by the table provided by the communicant and agreed by the Party concerned.

43. The communicant adds that a number of acts and omissions concerning permitting, planning and programming, and relating to the environment, are not subject to legal review at all. In support of its allegation, the communicant mentions, for example, that nobody, neither neighbours nor NGOs, may challenge permitting procedures concerning railways, roads, shipping, nature conservation, most aspects of water permitting and building permits; local and spatial planning procedures, waste management plans, air quality plans, strategic noise maps or actions plans; strategic environmental assessment procedures on federal transport plans; environmental quality standards infringements; or EIA screening decisions. In this connection, the communicant also stresses that civil law remedies are not suitable for NGO or public interest litigation, referring in this regard to the PM<sub>10</sub> air quality case of Graz. In that case, a citizen of Graz lodged a civil lawsuit against the authorities for allowing levels of fine particles in the atmosphere that exceeded the values set by European and national law, but the case was dismissed, because the applicant was not able to prove that the omission of the authorities to comply with the standards had caused personal damage.

44. For all these reasons the communicant alleges that the Party concerned is not in compliance with article 9, paragraph 3, of the Convention.

45. The Party concerned does not deny that NGOs lack standing in the various sectoral laws, but it asserts that the “rule of concentration” enabling NGOs who have standing in EIA or IPPC procedures — which cover a very broad spectrum of projects — to raise issues also under other laws, ensures compliance with the Convention. In addition, the Party concerned argues that NGOs have full legal standing in environmental complaints under the laws transposing the EU Environmental Liability Directive and draws the attention of the Committee to the fact that in the absence of locus standi, NGOs may request legal representation through the Ombudsman for the Environment.

46. According to the Party concerned there is the possibility for members of the public in general, such as neighbours and anybody covered by the impaired rights doctrine, to challenge any permitting procedure and seek injunctive relief. There is also the possibility for NGOs, the Ombudsman for the Environment and ad hoc citizen groups, which are all vested with special participatory rights under the EIA or the IPPC procedure, to do so. The Party concerned also contends that where administrative law does not provide sufficient protection, persons affected by a project have rights to preventive action under civil law. The Party concerned also refers to the institution of the Ombudsman for the Environment, which deals with citizens’ complaints in the case of misconduct by an authority according to the Federal Constitutional Law (Art 148a B-VG). For all these reasons, the Party concerned argues that the remedies provided under the Austrian system are in compliance with article 9, paragraph 3, of the Convention and are effective.

**Right to have acts and omissions of private persons reviewed (art. 9, para. 3)**

47. In its communication, the communicant alleges that “it is also not possible to initiate permitting procedures against third parties, e.g., against an operator of an industrial facility without permit. To be more specific, there is no right to initiate administrative or judicial review procedures on acts and omissions of private persons.” In addition, the communicant alleges that persons, including neighbours, have no right “to protect themselves” in the event that an operator produces “emissions [that] are higher than permitted”.

48. The Party concerned claims that Austrian law entitles natural and legal persons to several remedies against private persons: there are administrative remedies (such as the possibility to have special orders issued against the operator of a plant under the Industrial Code, the Environmental Liability Act or the Water Rights Act) and also civil law remedies, such as preventive action and injunctive relief. Also, the Party concerned contends that “anybody who is or fears to be endangered by pollution is entitled to file a civil lawsuit against the polluter and to seek an injunction” if the pollution is ‘detrimental to health’, based on article 16 of the Civil Code” and cites relevant jurisprudence.

**Lack of a clear, transparent and consistent framework (art. 3, para. 1)**

49. The communicant alleges that the Party concerned has not taken the necessary legislative, regulatory and other measures to implement the provisions of article 9 of the Convention, and that it lacks a clear, transparent and consistent framework required by article 3, paragraph 1. As a result, Austria is not in compliance with this provision of the Convention.

50. The Party Concerned has not responded to this allegation.

### **III. Consideration and evaluation by the Committee**

51. Austria ratified the Convention on 17 January 2005. The Convention entered into force for Austria on 17 April 2005.

52. The communication contains a number of allegations of non-compliance by the Party concerned with several aspects of the access to justice provisions of the Convention. In the view of the Committee, some allegations are very broad and general (see also para. 25 above). Therefore, the Committee has decided to focus on selected issues, such as standing and the availability of administrative and/or judicial remedies against acts or omissions of public authorities and private persons. In addition, the Committee will not deal with the allegations of non-compliance with article 3, paragraph 1, as these were not adequately substantiated.

53. In view of the fact that many Parties, including the Party concerned in this case, and the communicants, in their submissions refer to the 2000 Aarhus Convention Implementation Guide,<sup>8</sup> the Committee stresses that the text of the Implementation Guide, while a tool to assist Parties in their implementation of the Convention, does not constitute an authoritative text for the Committee to follow in its deliberations.

---

<sup>8</sup> *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, United Nations publication, Sales No. E.00.II.E.3.

**Time limits for public authorities to respond to requests for information and procedures for refusal (art. 4, paras. 2 and 7)**

54. As noted above (see para. 26), the communicant alleges that Austrian legislation is not in compliance with article 4, paragraph 2, because when the authorities refuse to provide the requested information, they do so by way of simple letter that does not qualify as an “official notification” needed to seek remedies thereafter, and a separate written request for such official notification is therefore necessary. The communicant does not challenge that the simple letter of refusal is generally provided within the time limits prescribed by the Convention and in writing. Rather, it challenges the legal status of this written refusal.

55. Although the communicant asserts that this requirement for a separate request for refusal should be analysed under article 4, paragraph 2, in the view of the Committee this requirement of the Austrian legislation should be considered in the light of article 4, paragraph 7. If the original request for information is “in writing,” or the applicant so requests, paragraph 7 requires that a refusal “shall be in writing”. And this response in writing should be provided by the authorities “within one month after the request has been submitted”, a period that given certain circumstances may be extended “up to two months after the request”.

56. According to article 4, paragraph 7, of the Convention, a refusal in writing shall be made as soon as possible and at the latest within one month. It should also state the reasons for the refusal and give information on access to the review procedure provided for in accordance with article 9. It follows that one of the purposes of the refusal in writing is to provide the basis for a member of the public to have access to justice under article 9, paragraph 1, and to ensure that the applicants can do so on an “effective” and “timely” basis, as required by article 9, paragraph 4. The possibilities for a review procedure seem to be significantly delayed by the system envisaged under Austrian law, i.e., that a separate request is necessary to obtain an “official notification” that would enable the applicant to seek the remedies under article 9. Moreover, if this request is not satisfied due to failure of authorities to provide an official notification, a further request (devolution request) has to be submitted. The Committee finds that the Party concerned, by maintaining this system, where a specific form (“official notification”) must be requested in order to be used before the courts, and where authorities may fail to comply with such a request, is not in compliance with article 4, paragraph 7, of the Convention.

**Timeliness of review procedures relating to information requests (art. 9, para. 4)**

57. The communicant alleges that the requirement for a second request for refusal, which can be made only after six months (devolution request) is not in compliance with article 9, paragraphs 1 and 4, while the Party concerned states that such a requirement for a second request “is assumed” to be “in compliance with the provisions the Convention” (see para. 29 above).

58. According to the Convention, Parties are required to ensure that any person has access to a review procedure when it believes that its request for information has not been properly dealt with in accordance with article 4. This is to be done “within the framework of national legislation”. However, national legislation has to fulfil some minimum requirements set by the Convention, such as to ensure that a person has access to a “timely” procedure and an “effective remedy” (art. 9, para. 4).

59. The national legislation of the Party concerned requires that if the authority does not provide any answer to the request for information within two months and it further fails to provide official notification within the next six months, the information requester has to proceed with the devolution request and only after it has received a response to its

devolution request, can it seek a review procedure. This means that, if the requester believes that its request was not properly addressed by the authorities, it may have to wait for longer than one year after its initial request for information until it can access a review procedure. Therefore, the Committee finds that the Party concerned fails to ensure access to a timely review procedure with respect to requests for information, as required by article 9, paragraph 4 of the Convention.

**Locus standi for individuals to challenge decisions, acts and omissions  
(art. 9, paras. 2 and 3)**

60. The communicant alleges that Austrian law provides for limited locus standi for individuals to challenge decisions subject to article 6 of the Convention, whereas the Party concerned disagrees with the communicant's position (see paras. 32–36).

61. In defining standing under article 9, paragraph 2, the Convention allows a Party to determine within the framework of its national legislation, whether members of the public have “sufficient interest” or whether they can maintain an “impairment of a right”, where the administrative procedural law requires this as a precondition. While for NGOs the Convention provides some further guidance on how the “sufficient interest” should be interpreted, for persons, such as “individuals”, the Convention requires that “sufficient interest” and “impairment of a right” be determined “in accordance with the requirements of national law”. Parties, thus, retain some discretion in defining the scope of the public entitled to standing in these cases; but the Convention further sets the limitation that this determination must be consistent “with the objective of giving the public concerned wide access to justice within the scope of the Convention” (see ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, para. 33). This means that the Parties in exercising their discretion may not interpret these criteria in a way that significantly narrows down standing and runs counter to its general obligations under articles 1, 3 and 9 of the Convention.

62. The Austrian legal system follows the impairment of a right criterion to determine standing rights for individuals. The question thus arises whether the impairment of rights under Austrian legislation meets the standards of the Convention. In other words, whether the definition of “neighbours” under article 19, paragraph 1, of the EIA Act (see para. 18 above) is consistent with the objective of giving wide access to justice.

63. In the view of the Committee the standing criteria for individuals set by Austrian legislation do not seem to run counter to the objectives of the Convention regarding wide access to justice. However, the definition of “neighbours” may be limiting the rights of “persons that temporarily stay in the vicinity of the project and do not have any in rem rights” (EIA Act, art. 19(1)1), such as tenants or individuals that work in the vicinity, unless they could claim that they “may be threatened or disturbed through the construction, the operation or the existence of a project” (EIA Act, art. 19(1)1). The information provided does not sufficiently substantiate the allegations, e.g., by reference to relevant case-law, to the extent that the Committee finds the Party not to comply with article 9, paragraphs 2 and 3, in these respects. Despite this, the Committee finds that the information before it raises some concern as to how this provision of the EIA Act may be interpreted and applied. Therefore, the Committee encourages courts of the Party concerned to interpret and apply the provisions relating to locus standi for individuals in the light of the Convention's objectives.

**Scope of reviewable claims sought by the individuals (art. 9, para. 2)**

64. The communicant alleges that the Party concerned refuses to consider claims relating to the environment in general, such as claims related to climate change, and that the EIA procedures deny members of the public the opportunity to “challenge the substantive and procedural legality” of a decision. The Party concerned contends that once an

ECE/MP.PP/C.1/2012/4

---

individual is granted locus standi, it has the possibility to raise issues of general interest under the “rule of concentration”.

65. As noted previously by the Committee in its findings on communication ACCC/C/2008/33 (United Kingdom) (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, para. 123):

Article 9, paragraph 2, of the Convention addresses both substantive and procedural legality. Hence, the Party concerned has to ensure that members of the public have access to a review procedure before a court of law and/or another independent body established by law which can review both the substantive and procedural legality of decisions, acts and omissions in appropriate cases.

66. The Committee understands that the Party concerned allows individuals to challenge certain aspects of the substantive legality of decisions, acts or omissions subject to article 9, paragraph 2, of the Convention, when their rights relating to property or well-being have been violated, and that in such situations, individuals may also raise issues of general environmental concern. However, the Committee understands that it is up to the courts to consider whether they will in fact take up such more general environmental issues. As an example, the communicant refers to the decision of the Administrative Court (Case 2010/06/0262–10, Automobile Testing Centre Voitsberg), which ruled that neighbours are not entitled to invoke environmental provisions that go beyond the impairment of rights doctrine.<sup>9</sup> However, the information provided does not sufficiently substantiate, e.g., by reference to recent case-law, that this indeed reflects the general court practice. Therefore, the Committee does not conclude whether the Party concerned is in a state of non-compliance with article 9, paragraph 2, of the Convention. The Committee nevertheless raises a concern with respect to the line of reasoning by the Administrative Court, and notes that if this was the line generally adopted by Austrian courts, this would amount to non-compliance with article 9, paragraph 2.

**Locus standi for non-governmental organizations to challenge acts and omissions by public authorities (art. 9 para. 3)**

67. The communicant alleges that Austrian legislation in general denies standing to individuals and NGOs to challenge acts or omissions of public authorities or private persons, when such acts contravene Austrian environmental law. A list of laws was provided to the Committee outlining the possibilities for the public concerned to seek standing as provided for by article 9, paragraph 3, of the Convention. The Party disagrees that individuals and NGOs are denied standing and refers to the wording of the provision, “where they meet the criteria, if any, laid down in national law”, and to the possibility to seek judicial review under article 9, paragraph 3, through an ad hoc citizen group, an NGO or the Ombudsman for the Environment (see paras. 37–48 above).

68. Article 9, paragraph 3, applies to a broad range of acts or omissions, while at the same time it allows for more flexibility — as compared to article 9, paragraphs 1 and 2 — by the Parties in implementing it. The Convention allows Parties to set criteria for standing and access to environmental enforcement proceedings, but any such criteria should be consistent with the objectives of the Convention to ensure wide access to justice.

69. The Committee has considered the criteria for standing under article 9, paragraph 3, in several cases. For instance, in communication ACCC/C/2005/11 (Belgium) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, para. 35) it noted that:

---

<sup>9</sup> English translation taken from the communicant’s comments of 16 November 2011, para. 11.

[T]he Convention is intended to allow a great deal of flexibility in defining which environmental organizations have access to justice. On the one hand, 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. On the other hand, the Parties may not take the clause “where they meet the criteria, if any, laid down in its national law” as an excuse for introducing or maintaining so strict criteria that they effectively bar all or almost all environmental organizations from challenging act or omissions that contravene national law relating to the environment.

It further held that “the phrase ‘the criteria, if any, laid down in national law’ indicates a self-restraint on the parties not to set too strict criteria. Access to such procedures should thus be the presumption, not the exception” (ibid., para. 36). In addition, in communication ACCC/C/2006/18 (Denmark) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, para. 29), the Committee held that the criteria laid down in national law cannot be so strict “that they effectively bar all or almost all environmental organizations or other members of the public from challenging act or omissions that contravene national law relating to the environment”.

70. When evaluating whether a Party complies with article 9, paragraph 3, the Committee pays attention to the general picture, i.e., the extent to which national law effectively blocks access to justice for members of the public in general, including environmental NGOs, or if there are remedies available for them to actually challenge the act or omission in question. In this evaluation article 9, paragraph 3, should be read in conjunction with articles 1 and 3 of the Convention and in the light of the purpose reflected in the preamble, that “effective judicial mechanisms should be accessible to the public, including organizations, so that its legitimate interests are protected and the law is enforced” (see ibid., para. 30).

71. While they may provide standing for neighbours, a number of Austrian environmental laws presented to the Committee<sup>10</sup> do not provide standing for NGOs at all. Moreover, in addition to these sectoral environmental laws which do not provide locus standi to NGOs, there seem to be rather limited avenues available to NGOs to actually challenge acts and omissions by public authorities that contravene provisions of its national law relating to the environment. These avenues include: (a) when the procedure envisaged by the sectoral law at issue is consolidated with the EIA or IPPC procedure; (b) under the environmental liability laws; and, in any event, (c) through the Ombudsman for the Environment, who according to the sectoral or provincial legislation, may or may not have the right to access the courts. The administrative procedures failing, there is a possibility for those affected to seek civil remedies.

72. The Committee, in evaluating the compliance of Austrian law with the Convention, considers the general picture described by the parties. It understands that, in effect, under Austrian law, there is insufficient possibility for a members of the public to challenge an act or omission of a public authority, if the procedure is not consolidated under the EIA or IPPC procedures, or if they cannot prove that they may be adversely affected by environmental damage so as to benefit from the laws transposing the EU Environmental Liability Directive. In addition, members of the public who cannot prove that they are affected by a project have insufficient means of recourse to civil remedies.

73. In the view of the Committee, outside the scope of the EIA and IPPC procedures and environmental liability, the conditions laid down by the Party concerned in its national law

<sup>10</sup> See common table submitted by the Party concerned and the communicant on 15 February 2011 (additional information on standing for the public in Austrian legislation, annex).

ECE/MP.PP/C.1/2012/4

---

are so strict that they effectively bar NGOs from challenging acts or omissions that contravene national laws relating to the environment (cf. findings in previous cases referred to in paras. 69 and 70 above). The fact that there is a possibility that the procedure laid down under the sectoral environmental laws may be consolidated in the framework of the EIA or IPPC procedure for the purposes of a large project or that environmental liability and civil law remedies may apply, under conditions, does not compensate for the failure to fulfil the requirements of article 9, paragraph 3, concerning other acts and omissions.

74. The Party concerned emphasizes the importance of the institution of the Ombudsman for the Environment 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 and IPPC procedures, 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.

**Right to have acts and omissions of private persons reviewed (art. 9, para. 3)**

76. As was stated in the table prepared by the communicant and agreed by the Party concerned,<sup>11</sup> in principle members of the public can only bring claims against private persons under Austrian legislation with respect to “nuisance from smell, noise, smoke, dust, vibrations or in other ways”. As regards the scope of reviewable claims under article 9, paragraph 2, the Party concerned asserted that once locus standi has been established, members of the public may not only bring forward allegations relating to their property or well-being, but also raise issues of general environmental interest. From the information provided by the parties, it is not clear to the Committee, whether this would also be the case for claims under article 9, paragraph 3; namely, whether a member of the public that has obtained standing in a civil law/nuisance case for damages, may be in a position to argue in its submissions that the act or omission at issue also violates standards set by Austrian environmental law. The Committee is, therefore, not able to evaluate whether or not the Party concerned fails to comply with article 9, paragraph 3, of the Convention on this ground.

#### IV. Conclusions and recommendations

77. Having considered the above, the Committee adopts the findings and recommendations set out in the following paragraphs.

---

<sup>11</sup> Ibid.

## A. Main findings with regard to non-compliance

78. The Committee finds that the requirement for a separate “official notification” as a precondition for an appeal of a denial of an information request is not in compliance with article 4, paragraph 7, of the Convention (see para. 56).

79. The Committee finds that the Party concerned, by not ensuring access to a timely review procedure for access to requests for information, is not in compliance with article 9, paragraph 4, of the Convention (see para. 59).

80. The Committee finds that the Party concerned, in not ensuring standing of environmental NGOs to challenge acts or omissions of a public authority or private person in many of its sectoral laws, is not in compliance with article 9, paragraph 3, of the Convention (see para. 75).

## B. Recommendations

81. The Committee, pursuant to paragraph 36 (b) of the annex to decision I/7 of the Meeting of the Parties to the Convention, and noting the agreement of the Party concerned that the Committee take the measures requested in paragraph 37 (b) of the annex to decision I/7, recommends that the Party concerned:

(a) Take the necessary legislative, regulatory, and administrative measures and practical arrangements to ensure that:

(i) The procedure for having a refusal of a request for information reviewed is simplified for the requester. This could preferably be done by requiring any written refusal of a request for information to have the legal status of an “official notification” and that any such refusal is to be made as soon as possible, and at the latest within one month after the request has been submitted, unless the volume and the complexity of the information justify an extension of this period up to two months after the request;

(ii) The available review procedures for persons who consider that their request for information under article 4 has been ignored, wrongfully refused or inadequately answered, or otherwise not dealt with in accordance with the provisions of that article, are timely and expeditious;

(iii) Criteria for NGO standing to challenge acts or omissions by private persons or public authorities which contravene national law relating to the environment under article 9, paragraph 3, of the Convention be revised and specifically laid down in sectoral environmental laws, in addition to any existing criteria for NGO standing in the EIA, IPPC, waste management or environmental liability laws.

(b) Develop a capacity-building programme and provide training on the implementation of the Aarhus Convention for federal and provincial authorities responsible for Aarhus-related issues, and for judges, prosecutors and lawyers.

United Nations

ECE/MP.PP/C.1/2014/3



## Economic and Social Council

Distr.: General  
13 January 2014

Original: English

---

### Economic Commission for Europe

Meeting of the Parties to the Convention on  
Access to Information, Public Participation  
in Decision-making and Access to Justice  
in Environmental Matters

#### Compliance Committee

##### Forty-fourth meeting

Geneva, 25–28 March 2014

Item 7 of the provisional agenda

Communications from members of the public

### Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2011/63 concerning compliance by Austria

Adopted by the Compliance Committee on 27 September 2013

#### Contents

	<i>Paragraphs</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–11	2
II. Summary of facts, evidence and issues.....	12–46	3
A. Legal framework .....	12–21	3
B. Facts .....	22–32	4
C. Domestic remedies and admissibility .....	33–38	6
D. Substantive issues.....	39–46	7
III. Consideration and evaluation by the Committee .....	47–64	8
IV. Conclusions and recommendations.....	65–66	11
A. Main findings with regard to non-compliance.....	65	11
B. Recommendations .....	66	11

GE.14-20188



\* 1 4 2 0 1 8 8 \*

Please recycle



## I. Introduction

1. On 1 December 2011, the non-governmental organization (NGO) Vier Pfoten — Stiftung für Tierschutz gemeinnützige Privatstiftung (the communicant) submitted a communication to the Compliance Committee under the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) alleging that Austria had failed to comply with its obligations concerning the access to justice provisions of the Convention.<sup>1</sup>
2. Specifically, the communication alleges that the Party concerned fails to provide for access to justice for members of the public, including NGOs, in administrative penal and judicial criminal proceedings in respect of contraventions of national law relating to the environment. Therefore, according to the communication, the Party concerned is not in compliance with article 9, paragraphs 3 and 4, of the Convention.
3. At its thirty-fifth meeting (Geneva, 13–16 December 2011), the Committee determined on a preliminary basis that the communication was admissible.
4. Pursuant to paragraph 22 of the annex to decision I/7 of the Meeting of the Parties to the Convention, the communication was forwarded to the Party concerned on 22 December 2012.
5. By letter of 10 January 2012, the Party concerned requested the Committee to reconsider the preliminary admissibility of the communication in the light of the Committee's findings on communication ACCC/C/2010/48 (Austria) (ECE/MP.PP/C.1/2012/4). By letter of 19 January 2012, the communicant expressed its views on that request of the Party concerned. At its thirty-sixth meeting (Geneva, 27–30 March 2012), the Committee took note of the letters from the Party concerned and the communicant and confirmed its decision on the communication's preliminary admissibility.
6. At its thirty-seventh meeting (Geneva, 26–29 June 2012), the Committee agreed to discuss the content of the communication at its thirty-eighth meeting (Geneva, 25–28 September 2012).
7. The Committee discussed the communication at its thirty-eighth meeting, with the participation of representatives of the communicant and the Party concerned. At the same meeting, the Committee confirmed the admissibility of the communication. During the discussion, the Committee put a number of questions to both the communicant and the Party concerned and invited them to respond in writing after the meeting.
8. The Party concerned and the communicant submitted their response on 5 and 12 November 2012, respectively. In its response, the Party concerned included an overview of the steps taken and to be taken in view of the recommendations on communication ACCC/C/2010/48.
9. The Committee prepared draft findings at its forty-first meeting (Geneva, 25–28 June 2013). In accordance with paragraph 34 of the annex to decision I/7, the draft findings were then forwarded for comments to the Party concerned and the communicant on 18 July 2013. Both were invited to provide comments by 15 August 2013.

---

<sup>1</sup> Communication ACCC/C/2011/63 and documents related to it, including responses from the communicant and the Party concerned, are available on the Committee's website from <http://www.unece.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/63tableat.html>.

10. The Party concerned provided comments on 23 August 2013. The communicant acknowledged receipt of the draft findings on 24 July 2013 but did not provide substantive comments.

11. At its forty-second meeting (Geneva, 24–27 September 2013), the Committee proceeded to finalize its findings in closed session, taking account of the comments received. The Committee then adopted its findings and agreed that they should be published as a formal pre-session document to its forty-fourth meeting. It requested the secretariat to send the findings to the Party concerned and the communicant.

## II. Summary of facts, evidence and issues<sup>2</sup>

### A. Legal framework

#### Administrative penal proceedings — standing

12. The Administrative Penal Act (*Verwaltungsstrafgesetz*) in conjunction with the Administrative Procedure Act (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*) provide legal standing in administrative penal proceedings to persons who are involved in the matter on the basis of a legal title or interest (Administrative Procedure Act, art. 8), the accused (Administrative Penal Act, art. 32, para. 1), i.e., the private party, and the private prosecutor.

13. The possibility to participate as a private party depends on the applicable sectoral laws.

14. Administrative offences are prosecuted ex officio (Administrative Penal Act, art. 25) (*Offizialmaxime* — “principle of investigation ex officio”) and in administrative penal proceedings, the competent authority has a dual function (“principle of inquisition”), as a prosecutor and a judge. In case of suspicion, the competent authority is obliged to initiate and conduct proceedings, and has a duty to determine the circumstances of the case.

#### Judicial criminal proceedings — standing

15. The Code of Criminal Procedure (*Strafprozessordnung*) defines the parties to criminal proceedings (art. 22), including the public prosecutor, the accused, the liable stakeholder, the private prosecutor, the subsidiary prosecutor and the private party. Most of them may appeal the procedure.

16. The objective of the mandatory prosecution principle in judicial criminal proceedings is to guarantee the equality of all persons and to ensure that no political or other discretionary criteria are used. NGOs have the possibility to report contraventions of environmental law to criminal investigation/public prosecution. Based on the circumstances, the evidence and the law, the prosecutor decides whether further prosecution is needed or whether the case should be closed. The principle of publicity (*Öffentlichkeitsgrundsatz*, Federal Constitution, art. 90, para. 1), applies to most of the judicial criminal proceedings, such as the hearings, but does not apply to the investigation stage.

17. The definition of the victim (Code of Criminal Procedure, art. 65, para. 1) encompasses victims that are or have been exposed to a particular emotional burden and victims that have suffered damage and seek redress. Victims are entitled to participate in

<sup>2</sup> This section summarizes only the main facts, evidence and issues considered to be relevant to the question of compliance, as presented to and considered by the Committee.

ECE/MP.PP/C.1/2014/3

---

the criminal proceedings: they can be informed about their procedural rights, heard during the trial and inspect the files, if relevant interests are affected.

18. Victims and persons that have a legal interest, as defined by law, have access to review procedures, including the possibility to request the continuation of a case that has been suspended (see Code of Criminal Procedure, art. 195 in conjunction with arts. 190–192).

19. When a victim makes a declaration of participation in the criminal proceedings, then it becomes a private party (*Privatbeteiligter*) and may receive compensation for damages. If there is no apparent legal interest, victims have to demonstrate the correlation between the criminal offence and damage. Private parties have the right to access documentary evidence from criminal investigation/public prosecution.

#### **NGO standing in criminal/penal proceedings**

20. Under some environmental laws, such as those concerning trade in wildlife or animal welfare, violations are pursued through penal administrative or criminal judicial proceedings only. There is no other avenue in administrative and civil proceedings.

21. Due to the exclusive definition of “parties” in penal administrative or judicial criminal proceedings, NGOs cannot participate in those proceedings following a violation of some environmental laws, and they are not recognized as private parties having a legal interest or as “victims” on behalf of nature, biodiversity or species, even if their objectives are related to the protection of the environment.

### **B. Facts**

22. One of the main activities of the communicant relates to campaigning for animal and endangered species protection. In doing so, the communicant reports contraventions of animal and species protection legislation by individuals to the competent administrative authorities or to the prosecution services, depending on the nature of the offence. The offences reported by the communicant have, among others, related to:

(a) Section 7 of the Wildlife Trade Act (*Artenhandelsgesetz*), which penalizes, among others, the import and export of wild species without the necessary licence;

(b) Sections 9 and 10 of the Vienna Nature Conservation Act (*Naturschutzgesetz*), which penalize several severe offences to habitats and species, such as being present in protected habitats without permission or collecting protected plants;

(c) Sections XIV to XVI of the Nature Conservation and Landscape Care Act of one of the Austrian provinces (*Burgenland Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz*), which penalize acts that may jeopardize habitats and species, such as significantly removing waters and altering moorlands and wetlands environments and the surrounding area;

(d) The Animal Protection Act (*Tierschutzgesetz*), penalizing, for instance, acts that inflict pain, injury or other suffering to animals.

23. After reporting the alleged offences, the communicant has attempted to enquire with administration or prosecution, as appropriate, whether any action had been taken against the offenders.

24. Where administrative penal proceedings were brought, the communicant was not able, as a third party, to have access to the proceedings and related information, because the parties are the authority and the offender. In addition, the communicant did not have standing to challenge any action or omission of the public authority, after reporting the offence.

25. Similarly, for allegations giving rise to judicial criminal proceedings, the communicant attempted to participate in the proceedings as a private party but was never granted standing, on the grounds that it had not suffered damages eligible for compensation. As a consequence, the communicant was denied access to documentary evidence relating to the cases it had reported.

26. The communicant also attempted to participate in judicial criminal proceedings and to access the related documentation as a “victim” (Code of Criminal Procedure, art. 65, para. 1 (c)). It argued that a “victim” is not only the one who has suffered harm as a result of a criminal offence, but also anyone whose judicially protected interests could be impaired by that offence, and as an environmental organization devoted to animal and species protection its judicially protected interests were impaired by offences to species and animal protection. The communicant was never granted standing.

27. The communicant provides a specific example relating to reporting alleged contraventions of section 7 of the Wildlife Trade Act, i.e., the import of protected Egyptian vultures. On 2 February 2011, the communicant submitted a statement of facts to the Wiener Neustadt prosecution service and gave notice of its intention to join the proceedings as a private party, on the basis of the very high costs incurred upon it due to the frequent contraventions by the offender of the Animal Protection Act, the Wildlife Trade Act and the Criminal Code. On 8 June 2011, the communicant filed an application for inspection and transcription of documentary evidence. On 16 June 2011, the prosecution service rejected both the communicant’s declaration to join the proceedings as a private party and its application to access documentary evidence. The rejection was based on the grounds that the communicant was not a victim in the meaning of article 65, paragraph 1 (c), of the Code of Criminal Procedure as it had not suffered damages eligible for compensation, and it did not have a legitimate interest as required in article 77, paragraph 1, of the Code. In the view of the prosecution service, the pursuit of the communicant’s objective of animal protection did not represent a legitimate and recognized legal interest under the applicable law of the Party concerned.

28. The communicant appealed this decision of the prosecution service to the provincial (Wiener Neustadt) court. It argued that it was a victim as defined in the Code, since its interests in animal and environmental protection were legally protected by section 7 of the Wildlife Trade Act. Due to the purposes of its activities, as reflected in its by-laws, it was more directly concerned than any other member of the public and the alleged contraventions impaired its legally protected interests.

29. On 19 August 2012, the Wiener Neustadt Provincial Court dismissed the application, on the grounds that the communicant was not a victim under the Code, that it had suffered no damages eligible for compensation and that was not otherwise impaired in its judicially protected interests. The Court also found that the communicant did not have a legal interest required to access documentary evidence.

30. On 31 August 2012, the communicant appealed against that decision to the provincial court of appeal in Vienna. In its appeal, the communicant referred to the obligations arising from article 9, paragraph 3, of the Convention, as well as to the findings of the Committee with regard to communication ACCC/C/2010/48. In this context, and for the purpose of proceedings concerning provisions of national law relating to the environment, the communicant noted that the definition of the victim under the Code of Criminal Procedure should be interpreted in a manner comprising environmental organizations.

ECE/MP.PP/C.1/2014/3

---

31. The Vienna Provincial Court of Appeal dismissed the appeal by its decision of 10 October 2011,<sup>3</sup> and confirmed the ruling of the court of first instance. The Court of Appeal also noted that: (a) following the “mischief rule”, the parliament had not intended the definition of victim under the Code to be interpreted broadly; (b) that international conventions, such as the Aarhus Convention, generally did not apply directly, but had to be transposed into national law to be binding on individuals; (c) that no transposition of the European Union (EU) directives relating to the Convention had occurred in the sphere of criminal law, including the law relating to judicial procedure, which meant that the Convention had no direct effect on the legal status of victims under the Code; and (d) that the Convention and the EU directives were very vague, leaving it to the discretion of the member States to implement them, and thus the definition of the “victim” under the Code remained unaffected.

32. There were no other possibilities for the communicant to challenge the violations, either by challenging the acts by persons or by challenging the omission of the competent authorities to pursue the violations.

### C. Domestic remedies and admissibility

33. To illustrate its allegations and also to show that domestic remedies were not available, the communicant provides the example of its attempts to join judicial criminal proceedings for reported contraventions of the Wildlife Trade Act. It also mentions that no further remedies are available.

34. In its response, the Party concerned questions the admissibility of the communication, first because of its relationship to communication ACCC/C/2010/48 and secondly because the communicant failed to use the existing domestic remedies.

35. The Party concerned recalls the Committee’s findings on communication ACCC/C/2010/48, which covered standing for NGOs in environmental law with respect to permitting procedures, sectoral administrative procedures and civil law. It asserts that the aspects of administrative proceedings raised in the present communication were already covered by communication ACCC/C/2010/48, while the issue of participatory rights of NGOs and other members of the public in criminal or administrative penal proceedings is beyond the scope of rights granted under the Convention.

36. The Party concerned also notes that the communicant did not use the existing legal remedies provided under the environmental liability and environmental information laws.

37. The Party concerned first refers to the applicable EU law on environmental liability. According to article 2, paragraph 1 (a), of EU Directive 2004/35/CE on environmental liability (Environmental Liability Directive),<sup>4</sup> “environmental damage” means “damage to protected species and natural habitats, which is any damage that has significant adverse effects on reaching or maintaining the favourable conservation status of such habitats or species”. The Directive further defines protected species and natural habitats (art. 2, para. 3) referring to the EU Birds and Habitats Directives.<sup>5</sup> Therefore, the Environmental Liability Directive covers matters on wild birds, natural habitats and wild fauna and flora. Provincial environmental liability acts, such as the Vienna and the Burgenland Environmental

---

<sup>3</sup> See annex 1 to the communication (translation of the decision provided by the communicant).

<sup>4</sup> Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage.

<sup>5</sup> Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (this is the codified version of Directive 79/409/EEC as amended); and Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, as amended.

Liability Acts have transposed EU law into the domestic legal order and NGOs may submit a request for action and also have access to a court of other independent and impartial public body, such as the Independent Administrative Senate (*Unabhängiger Verwaltungssenat*). The Party concerned also indicates that it is currently considering broadening the scope of applicability of the Environmental Liability Directive.

38. According to the Party concerned, the communicant could also have filed a request to obtain information on the “natural sites”, the “biological diversity and its components” and the “measures or activities designed to protect these elements” under the Environmental Information Act.

#### **D. Substantive issues**

39. The communicant alleges that it is completely impossible for NGOs and other members of the public to have access to justice in administrative penal and judicial criminal proceedings concerning contraventions of provisions of national law relating to the environment. The experience of the communicant reveals that in case of administrative penal proceedings, the communicant was not granted access to information relating to the offence it had reported (such as whether and how the competent authorities had followed up); and in case of judicial criminal proceedings, the communicant was neither granted access to related information on the offence it had reported, nor standing as a third party or even as a victim, although the purpose of its activity was closely related to the offence and its legal interest seemed to be evident. Therefore, the communicant alleges that the Party concerned fails to comply with article 9, paragraph 3, of the Convention.

40. The communicant also alleges that due to the complete absence of legal remedies for NGOs in administrative penal and judicial criminal proceedings, the Party concerned fails to comply with article 9, paragraph 4, of the Convention.

41. During the discussion before the Committee on 26 September 2012, the communicant also stressed that the Ombudsman for the Environment (Environmental Ombudsman) in Austria cannot be seen as a remedy, but as an administrative authority, which does not always have standing in review procedures; and also that environmental liability laws in Austria do not address cases of hunting, nature protection or other mistreatment of a single animal creature, but only address cases of severe negative effects on a species. In illustration of its allegations, the communicant informed the Committee of circumstances where animals were mistreated (killing frog populations near a pond, using a cheetah in a fashion show, using a fox for training hunting dogs) or other violations (dumping wastewater from a poultry farm near a Natura 2000 area), but members of the public that had reported the incidents could not verify whether the criminal offence had actually been prosecuted, and were not able to follow up, in the event the complaints had been dropped.

42. The Party concerned submits that it is not in breach of any of the Convention’s provisions with respect to the present case. During the discussion before the Committee, the Party concerned admitted possible flaws in the present system, but noted that these are being addressed in the process of following up on the previous recommendations of the Committee, in the framework of the administrative court system of the country, at the federal and provincial levels.

43. Apart from its objections with regard to the admissibility of the communication (see above), the main argument of the Party concerned is that the access to justice provisions under the Convention do not extend to proceedings under criminal law and do not include matters of animal protection in a sense that goes beyond the protection of animals in their natural habitats (in situ) or animal welfare in the stricter sense (such as protection against animal torture). In the view of the Party concerned, there is no provision under the Convention asking Parties to grant specific participatory — or even prosecutorial — rights

ECE/MP.PP/C.1/2014/3

---

to NGOs in criminal or administrative penal proceedings. In those proceedings, NGOs are heard in court or by the public prosecutors as witnesses, experts or private accuser. The main purpose of Austrian criminal and penal procedures is to implement the entitlement of the State under public penal law.

44. In particular, the Party concerned draws attention to the language used by the Convention. Article 9, paragraph 3, states that members of the public may “challenge”, not “penalize”. Article 9, paragraph 4, refers to the procedures in the three previous paragraphs. Article 9, paragraph 1, concerns requests for information. With regard to this aspect the Environmental Information Acts (*Umweltinformationsgesetze*) at the federal and provincial levels reflect the obligations of this provision. Article 9, paragraph 2, concerns access to justice for permitting activities under article 6; however, neither article 6 nor any other provision of the Convention explicitly refers to criminal or administrative penal proceedings.

45. The Party concerned argues that some of the legislation referred to by the communicant, namely, the Animal Protection Act and the Wildlife Trade Act, is not covered by the Convention. It notes that the definition of “environmental information” in article 2, paragraph 3, of the Convention indicates that the term “environment” includes the natural, cultural and built environment, and may subsume animal protection in broader terms, especially as species conservation, biological diversity and conservation of flora, fauna and habitats; but the term does not cover animal protection in the stricter sense, such as domestic animals, or the trade of endangered species. In this sense, the communicant’s allegations (including the examples of using a cheetah in a fashion show or a fox to train hunting dogs) fall outside the scope of the Convention.

46. The Party concerned reiterates that access to justice under the Aarhus Convention does not extend to proceedings under criminal law, and takes the position that animal protection under the Convention includes only their protection in their natural habitats in Austria. It maintains that, apart from the possibilities offered under the EU Environmental Liability Directive, as transposed into national law, members of the public have the possibility to have access to justice by using civil law remedies and the institution of the Environmental Ombudsman. Nevertheless, the Party concerned admits that the existing situation is not satisfactory and considers that those changes it intends to make, as a follow-up to the Committee’s recommendations in ACCC/C/2010/48, will extend the legal standing of NGOs so as to respond to the issues raised by the communication.

### III. Consideration and evaluation by the Committee

47. Austria ratified the Aarhus Convention on 17 January 2005. The Convention entered into force for Austria on 17 April 2005.

48. The central allegation of the communication is the lack of possibility for members of the public, including NGOs, to have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of the national law relating to the environment, under article 9, paragraph 3, of the Convention. The Committee decides not to consider alleged non-compliance with article 9, paragraph 4, of the Convention on the merits, because in the present case the allegations of the absence of effective remedies (art. 9, para. 4) are subsumed by the allegations of a complete absence of any remedies (art. 9, para. 3). That is, if the Committee holds that the Party concerned fails to provide any remedy, as provided for under article 9, paragraph 3, this also implies a failure by the Party concerned to comply with article 9, paragraph 4.

49. With respect to the connection of the communication to communication ACCC/C/2010/48, in which standing was considered in the context of the remedies

available both under permitting participatory procedures (art. 9, para. 2) and administrative and civil remedies for contraventions of national law relating to the environment, in particular in sectoral and provincial laws, the Committee notes that the present communication goes beyond the scope of ACCC/C/2010/48, because it calls for consideration of the Committee of access to penal/criminal proceedings in environmental matters.

50. The first question to be addressed is whether the laws invoked by the communicant constitute “national law relating to the environment”; the second is whether members of the public, including NGOs, have any possibility to exercise their rights under the Convention in cases where the contravention of environmental legislation triggers the application of judicial criminal or administrative penal proceedings.

51. Before examining these aspects more thoroughly, the Committee recalls that “the criteria, if any, laid down in national law” in accordance with article 9, paragraph 3, should not be seen as an excuse for introducing or maintaining so strict criteria that they effectively bar all or almost all environmental organizations or other members of the public from challenging acts or omissions that contravene national laws relating to the environment (see findings on communication ACCC/C/2005/11 (Belgium) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, paras. 35–37) and ACCC/C/2006/18 (Denmark) (ECE/MP.PP/C.1/2008/5/Add.4, paras. 29–31)).

#### **National law relating to the environment (art. 9, para. 3)**

52. Article 9, paragraph 3, is intended to provide members of the public with access to adequate remedies against acts and omissions which contravene laws relating to the environment, and with the means to have existing laws relating to the environment enforced and made effective (see also findings on ACCC/C/2005/11 (Belgium), para. 34). Importantly, the text of the Convention does not refer to “environmental laws”, but to “laws relating to the environment”. Article 9, paragraph 3, is not limited to “environmental laws”, e.g., laws that explicitly include the term “environment” in their title or provisions. Rather, it covers any law that relates to the environment, i.e. a law under any policy, including and not limited to, chemicals control and waste management, planning, transport, mining and exploitation of natural resources, agriculture, energy, taxation or maritime affairs, which may relate in general to, or help to protect, or harm or otherwise impact on the environment.

53. The scope of “national laws” also extends to the applicable EU law in a member State. In this regard, acts and omissions that may contravene EU regulations or directives, but not national laws implementing those instruments, may as well be challenged under paragraph 3 (see findings on ACCC/C/2006/18 (Denmark), para. 27).

54. The broad understanding of “environment” under the Convention is drawn from the broad definition of “environmental information” under article 2, paragraph 3, which also extends to “biodiversity and its components, including genetically modified organisms”. The fact that components of biodiversity have been removed from their habitat does not necessarily mean that they lose their property as biodiversity components.

55. Laws on the protection of wildlife species and/or trade in endangered species (including marketing in the domestic market, import and export) are also “laws relating to the environment”, because they are not limited to the regulation of trade relations but include obligations on how the animals/species are to be treated and protected. Accordingly, these laws help protect or otherwise impact on the environment. In addition, to the extent the laws of the Parties relating to the environment apply to acts and omissions of a transboundary or extraterritorial character or effect, these acts and omissions are also subject to article 9, paragraph 3, of the Convention.

ECE/MP.PP/C.1/2014/3

---

**Access to administrative or judicial proceedings and effective remedies  
(art. 9, paras. 3 and 4)**

56. In its findings on communication ACCC/C/2006/18 (Denmark) the Committee noted that the lack of opportunity for the communicant in that case to initiate penal proceedings did not in itself amount to non-compliance with 9, paragraph 3, as long as there were other means for challenging those acts and omissions. In the present case, the Committee therefore looks also at whether the system of the Party concerned provides for any other means for challenging acts and omissions by private persons and public authorities that contravene provisions of its national law relating to the environment.

57. The Party concerned specifically referred to the remedies available to the communicant under the environmental liability and environmental information laws. The Committee notes that the scope of applicability of these laws does not cover all aspects referred to in the present communication. For instance, under environmental liability laws action may be triggered by environmental organizations for alleged damage (as measurable adverse change) to protected species and natural habitats or alleged significant damage to water and land. As already mentioned in the previous section, the scope of the “environment” under the Convention is to be understood as going beyond these aspects of environmental effects. The Party concerned seems to be aware of the inconsistencies in its system and mentioned during the discussion the possibility of amendments to the environmental liability laws to address also the situations subject to the present communication.

58. The Austrian Environmental Liability Act, adopted by the Party concerned in the implementation of the EU Environmental Liability Directive, allows NGOs to file complaints and acquire legal standing in civil procedures only if there is a specific environmental damage. Even in such cases, NGOs have legal standing only in proceedings concerning precautionary measures and compensation for environmental damages that have already occurred.

59. Under the law of the Party concerned, at the national and/or provincial level, certain acts and/or omissions that may impact on the environment can be challenged through penal administrative or criminal judicial proceedings. Members of the public, including environmental NGOs, cannot participate in these proceedings, but at the same time, the communicant claims that they have no other means to challenge such acts or omissions of public authorities or private persons in contravention to national laws on environment, as is required under article 9, paragraph 3, of the Convention.

60. Moreover, members of the public, including NGOs, may not invoke their rights under the Austrian Environmental Liability Act in the context of penal/criminal procedures or as effective remedies to challenge acts and omissions contravening provisions of the laws of the Party concerned relating to the environment.

61. The Party concerned refers to the use of the institution of the Environmental Ombudsman. The Committee has already reviewed the function of the Ombudsman for the Environment under the law of 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 the procedures of many sectoral laws relating to the environment, but it has discretion whether 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 proposals for changes to the institution currently under discussion. It also mentions that Environmental Ombudsmen 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 Ombudsman, the Committee does not consider the possibility of bringing complaints to the Ombudsman as providing a means for challenging acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of national law relating to the environment, as required by article 9, paragraph 3, of the Convention.

62. On the basis of the information received from the Party concerned on how it intends to address the Committee's recommendations on communication ACCC/C/2010/48, the Committee considers it too early to assess whether the discussed amendments to the Environmental Liability Act, the institution of the Environmental Ombudsman or to other laws will effectively address some or all the issues raised in the present communication. The Party concerned has proceeded with interministerial meetings, but no advance draft laws, for instance, have been tabled that could be considered by the Committee as per the Party's potential compliance with the Convention.

63. The Committee concludes that in certain cases members of the public, including environmental NGOs, have no means of access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions of public authorities and private persons which contravene provisions of national law, including administrative penal law and criminal law, relating to the environment, such as contraventions of laws relating to trade in wildlife, nature conservation and animal protection. Whereas lack of access to criminal or administrative penal procedures as such does not amount to non-compliance, the lack of any administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions contravening national law relating to the environment such as in this case amounts to non-compliance with article 9, paragraph 3, in conjunction with article 9, paragraph 4, of the Convention. For these reasons, the Committee holds that the Party concerned fails to comply with article 9, paragraph 3, in conjunction with paragraph 4, of the Convention.

64. The Committee does not exclude the possibility that in addressing the recommendations in ACCC/C/2010/48 the Party concerned will also address the issues identified in the present communication. In this respect, the Committee reminds the Party concerned that in proceeding with any amendments it should take into account that access to justice under article 9, paragraphs 3 and 4, requires more than a right of members of the public to address an administrative authority or the prosecution about an illegal activity. Members of the public should also have access to administrative or judicial procedures to challenge acts or omissions by private persons or public authorities when they consider that such acts or omissions amount to criminal acts or administrative offences. This may be pursued through avenues within or beyond penal/criminal law procedures.

## **IV. Conclusions and recommendations**

### **A. Main findings with regard to non-compliance**

65. The Committee finds that, because members of the public, including environmental NGOs, have in certain cases no means of access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions of public authorities and private persons which contravene provisions of national laws, including administrative penal laws and criminal laws, relating to the environment, such as contraventions of laws relating to trade in wildlife, nature conservation and animal protection, the Party concerned fails to comply with article 9, paragraph 3, in conjunction with paragraph 4, of the Convention (see para.63 above).

### **B. Recommendations**

66. Pursuant to paragraphs 35 and 37 (b) of the annex to decision I/7, the Committee recommends that the Meeting of the Parties recommend to the Party concerned, that, when addressing the recommendations under ACCC/C/2010/48, it also ensure that members of the public, including NGOs, have access to adequate and effective administrative or judicial procedures and remedies in order to challenge acts and omissions of private persons and public authorities that contravene national laws, including administrative penal laws and criminal laws, relating to the environment.



EUROPÄISCHE KOMMISSION

GENERALSEKRETARIAT

Brüssel, den 11. 07. 2014

SG-Greffe(2014)D/ 9824

Ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union BRÜSSEL	
Eing	11-07-2014
Zahl:	
Zuteilg:	Ablage

STÄNDIGE VERTRETUNG  
ÖSTERREICHS BEI DER  
EUROPÄISCHEN UNION  
Av. De Cortenberg, 30  
1040 BRUXELLES

**Betreff: Aufforderungsschreiben – Vertragsverletzung Nr. 2014/4111**

Hiermit gestattet sich das Generalsekretariat, Sie zu bitten, beigefügtes Schreiben an den Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten weiterzuleiten.

Für die Generalsekretärin

Valérie DREZET-HUMEZ

Anlage: C(2014)4883 final

AT



EUROPÄISCHE KOMMISSION	
Ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union BRÜSSEL	
Eing	11-07-2014
Zahl:	2014/4111
Zuteilg:	Ablage C(2014)4883 final

Brüssel, den 10.7.2014

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

ich möchte Sie auf die Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Übereinkommen von Århus) in Österreich aufmerksam machen.

Bei der Kommission ging 2013 eine Beschwerde ein, wonach die Öffentlichkeit im Sinne des Artikels 2 Nr. 4 des Übereinkommens von Århus nicht am Verwaltungsverfahren in Bezug auf Umweltangelegenheiten, insbesondere im Zusammenhang mit Naturschutz, Wasser, Abfall und Luftqualität, beteiligt werde und daher bei gerichtlichen Überprüfungen solcher Verfahren nicht klagebefugt sei, solange das betreffende Verfahren nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/35/EG<sup>1</sup> falle und damit außerhalb eines UVP-Verfahrens oder IPPC-Verfahrens durchgeführt werde. Der Beschwerdeführer nennt verschiedene Beispiele, um seine Behauptung zu stützen.

Die Behauptungen des Beschwerdeführers entsprechen den Erkenntnissen, zu denen die Kommission im Laufe der Untersuchungen gelangte, die sie wegen Nichtbefolgung des europäischen Naturschutz- und Wasserrechts gegen Österreich eingeleitet hatte. Im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens Nr. 2013/4018 hatten die österreichischen Behörden eine Genehmigung für ein Wasserkraftwerk erteilt, obwohl nach Auffassung der Kommission die Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot

↘ Schwere Sühne !!!

<sup>1</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26 Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten

Richtlinie 2003/35/EG begründet die Anforderung zur Gewährung der Klagebefugnis an NRO im Sinne der EVP-Richtlinie 2011/92/EU und der IED-Richtlinie 2010/75/EU

Seiner Exzellenz Herrn Sebastian KURZ  
Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten  
Minoritenplatz 8  
A - 1014 Wien

Commission européenne, B-1049 Bruxelles - Belgique  
Europese Commissie, B-1049 Brussel - België  
Telefon +32 2 299 11 11

im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG nicht vorgelegen hatten. Mangels Klagebefugnis konnte die Öffentlichkeit im Sinne des Artikels 2 Absatz 4 des Übereinkommens von Århus - insbesondere Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Einzelpersonen - keine einzelstaatlichen Gerichte anrufen, um gegen die Entscheidung einen Rechtsbehelf wegen Verstoßes gegen EU-Recht einzulegen.

Im EU-Pilotverfahren 5503/13/ENVI hatte die Kommission im Zusammenhang mit der Genehmigung eines anderen Wasserkraftwerks an der Ybbs eine Untersuchung wegen Missachtung der Vorschriften über die Naturverträglichkeitsprüfung nach Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) eingeleitet. Hier hatte die Öffentlichkeit im Sinne des Artikels 2 Nr. 4 des Übereinkommens von Århus ebenfalls keine Möglichkeit gehabt, eine Prüfung durch ein nationales Gericht zu fordern.

Am 11. März 2013 leitete die Kommission ein EU-Pilotverfahren (4731/13/ENVI) ein, um die österreichischen Behörden um weitere Auskünfte zu den österreichischen Vorschriften über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu ersuchen. In der Antwort der österreichischen Behörden vom 11. Juli 2013 erklärten diese, dass nach ihrer Auffassung Österreich den Anforderungen von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus genüge.

Die Kommission nahm auch zur Kenntnis, dass das ‚Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC)‘ in seinen Feststellungen in der Sache Nr. ACCC/2008/48 zu dem Ergebnis kam, dass Österreich in vielen seiner sektorbezogenen Rechtsvorschriften Umwelt-NRO keine Klagebefugnis zur Einlegung von Rechtsbehelfen gegen Maßnahmen oder Unterlassungen einer Behörde oder von Privatpersonen zuerkennt und dass das ACCC daher der Auffassung sei, dass Österreich den Anforderungen des Artikels 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus nicht genüge.<sup>2</sup>

### **Rechtsvorschriften**

Artikel 2 des Übereinkommens von Århus bestimmt:

*Im Sinne dieses Übereinkommens*

(...)

*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;*

Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus bestimmt:

*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*

---

<sup>2</sup> <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/48TableAT.html>.

*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.*

Artikel 216 Absatz 2 AEUV bestimmt:

*Die von der Union geschlossenen Übereinkünfte binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten.*

Artikel 1 des Beschlusses 2005/370/EG bestimmt:

*Das UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (nachstehend „Übereinkommen von Aarhus“ genannt) wird im Namen der Gemeinschaft genehmigt.*

### **Rechtliche Würdigung**

Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus sieht vor, dass jede Vertragspartei sicherstellt, 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 Union wurde Vertragspartei der Übereinkommens von Århus durch den Beschluss 2005/370/EG (Abl EU 2005, L 124/1).

*Verpflichtung aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Verbindung mit Artikel 216 Absatz 2 AEUV und mit dem Prinzip der nützlichen Wirkung (effet utile) des europäischen Umweltrechts*

Die Europäische Gemeinschaft hat 2005 als Rechtsvorgängerin der Europäischen Union nach Artikel 1 EUV das Übereinkommen von Århus abgeschlossen<sup>3</sup>, das damit gemäß Artikel 216 Absatz 2 AEUV fester Bestandteil des EU-Rechts wurde. Der EuGH hat bestätigt, dass Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus integraler Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union ist.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Der Beschluss über den Abschluss des Übereinkommens von Århus durch die EG wurde am 17 Februar 2005 angenommen Beschluss 2005/370/EG

<sup>4</sup> Urteil vom 8 März 2011, Rechtssache C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK/Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (Braunbar), Randnrn 30, 38 Diese Rechtssache bezog sich auf die Gewährung von Ausnahmegenehmigungen auf der Grundlage der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie), und auf die Sicherstellung eines effektiven Schutzes der Rechte der Öffentlichkeit, die sich aus dieser Richtlinie und aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus herleiten

Die Kommission ist der Auffassung, dass Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus so ausgelegt und angewandt werden muss, dass die nützlichen Wirkung (*effet utile*) des europäischen Umweltrechts gewährleistet ist. Daraus folgt, dass Mitgliedstaaten, die auch Vertragsparteien des Übereinkommens von Århus sind, ihren Verpflichtungen aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Verbindung mit den Verträgen und dem Prinzip der nützlichen Wirkung (*effet utile*) des europäischen Umweltrechts erst dann nachkommen, wenn sie die Möglichkeit einer rechtlichen Überprüfung vor einem nationalen Gericht im Falle einer Verletzung dieses Rechts vorsehen.

Anlässlich des gegenständlichen Verfahrens wird daran erinnert, dass wichtige Bereiche des Umweltrechts durch das Unionsrecht harmonisiert sind und konkrete Verpflichtungen enthalten, wie etwa die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl EU L 206, 22.7.1992, S.7) im Bereich des Naturschutzes, die Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl EU L 327, 22.12.2000, S.1) im Kontext der Wasserpolitik, die Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl EU L 152, 11.6.2008, S.1) für den Bereich der Luftpolitik und die Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (ABl EU L 143, 30.4.2004, S. 87) für den Bereich der Abfallbeseitigung. Um einen effektiven Schutz des EU Umweltrechts zu sichern, muss Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus durch die Mitgliedstaaten derart ausgelegt und angewendet werden, dass ein Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren gesichert ist.

Daher sind nach Auffassung der Kommission die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Verbindung mit Artikel 216 Absatz 2 AEUV und mit dem Prinzip der nützlichen Wirkung (*effet utile*) der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl EU L 206, 22.7.1992, S.7), der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl EU L 327, 22.12.2000, S.1), der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl EU L 152, 11.6.2008, S.1) und der Richtlinie 2008/98/EG (ABl EU L 143, 30.4.2004, S. 87) über Abfall, die Gegenstand dieses Verfahrens sind, verpflichtet, den Mitgliedern der Öffentlichkeit im Sinne des Artikel 2 Nr. 4 des Übereinkommens von Århus (d.h. NRO und Einzelpersonen) Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren zu gewähren, damit ein Handeln oder Unterlassen der Behörden vor einem Gericht angefochten werden kann, wenn dieses die o.g. Richtlinien verletzt.

#### *Das österreichische Recht*

Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass Österreich seinen Verpflichtungen gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Verbindung mit Artikel 216 Absatz 2 AEUV und mit dem Prinzip der nützlichen Wirkung (*effet utile*) der in dem vorherigen Abschnitt genannten Richtlinien nicht nachgekommen ist, da es der Öffentlichkeit, einschließlich NRO, bislang keinen Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren bei der Anwendung der o.g. Richtlinien gewährt, sofern der

betreffende Sachverhalt nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/35/EG fällt<sup>5</sup>.

Gemäß Artikel 132 Absatz 1 B-VG (Bundes-Verfassungsgesetz) kann „gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde ... wegen Rechtswidrigkeit Beschwerde erheben, ... wer durch den Bescheid in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet“. Nach der Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs<sup>6</sup> können nur diejenigen natürlichen oder juristischen Personen eine solche Beeinträchtigung von Rechten geltend machen, denen in einem vorangegangenen Verwaltungsverfahren eine Parteistellung nach § 8 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)<sup>7</sup> zuerkannt wurde.

Eine Parteistellung wird dann zuerkannt, wenn eine natürliche oder eine juristische Person die Beeinträchtigung eines subjektiven öffentlichen Rechts<sup>8</sup> geltend macht. Nach ständiger österreichischer Rechtsprechung kann eine Beeinträchtigung von Rechten jedoch nur dann geltend gemacht werden, wenn die in Frage stehende Bestimmung nicht nur die Allgemeinheit schützen soll, sondern auch das Interesse der Einzelperson („Schutznormtheorie“).<sup>9</sup>

Eine natürliche oder eine juristische Person kann auch die Stellung einer Formalpartei erlangen. In diesem Falle gewährt das österreichische Recht ausgewählten Personen ausdrücklich eine Parteistellung, ohne dass die Beeinträchtigung subjektiver öffentlicher Rechte nachgewiesen werden muss. Diese Personen sind berechtigt, am Verwaltungsverfahren teilzunehmen und ein Gericht anzurufen, um öffentliche Interessen zu schützen.<sup>10</sup> Da NRO nach der Schutznormtheorie in der Regel selbst keine Beeinträchtigung subjektiver öffentlicher Rechte geltend machen können, gewährt Österreich Umwelt-NRO im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der Industrieemissionen (IPPC) ausdrücklich die Stellung einer Formalpartei, um so den Anforderungen der Richtlinie 2003/35/EG in Bezug auf den Zugang zu Gerichten zu genügen.<sup>11</sup>

Das österreichische Recht zur Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen<sup>12</sup>, der Richtlinie

<sup>5</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>6</sup> z. B. Verfassungsgerichtshof, VfSlg. 5358/1966, 8746/1980.

<sup>7</sup> § 8 AVG: „Personen, die eine Tätigkeit der Behörde in Anspruch nehmen oder auf die sich die Tätigkeit der Behörde bezieht, sind Beteiligte und, insoweit sie an der Sache vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses beteiligt sind, Parteien.“

<sup>8</sup> Siehe § 8 Allgemeines Verwaltungsgesetz (AVG).

<sup>9</sup> z. B. Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 25.7.2003, (GZ.: 2002/02/0281).

<sup>10</sup> z. B. der Umweltschutz (§ 19 Abs. 1 Ziff. 3 UVP-Gesetz 2000); das wasserwirtschaftliche Planungsorgan (Art. 55 Abs. 4 Wasserrechtsgesetz) oder Standortgemeinden eines Projekts (§ 19 Abs. 1 Ziff. 5 UVP-Gesetz 2000).

<sup>11</sup> UVP: § 19 Abs. 1 Ziff. 7 UVP-G; IPPC: § 356b Abs. 7 GewO, § 42 Abs. 1 Ziff. 13 AWG, § 121 Abs. 11 MinRG.

<sup>12</sup> Oberösterreichisches Landesgesetz über die Erhaltung und Pflege der Natur (LGBl.Nr. 129/2001), Steiermärkisches Gesetz über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (LGBl. Nr. 65/1976), Tiroler Naturschutzgesetz 2005 (LGBl. Nr. 26/2005), Vorarlberger Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung (LGBl. Nr. 22/1997), Wiener Naturschutzgesetz (LGBl 1998/45), Salzburger Naturschutzgesetz (LGBl Nr 73/1999), Kärntner Naturschutzgesetz 2002 (LGBl Nr 79/2002), Burgenländisches Gesetz über den Schutz und die Pflege der Natur und Landschaft im Burgenland (LGBl. Nr.27/1991), Niederösterreichisches Naturschutzgesetz (5500-87/00).

2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik<sup>13</sup>, der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa<sup>14</sup> und der Richtlinie 2008/98/EG über Abfall<sup>15</sup> räumt NRO allerdings keine Klagebefugnis zur Anfechtung diese Bereiche betreffender Verwaltungsentscheidungen ein, wenn der in Frage stehende Sachverhalt nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/35/EG fällt. Die österreichischen Rechtsvorschriften enthalten keine mit den o.g. Vorschriften des österreichischen UVP- und IPPC-Rechts vergleichbare Bestimmung, wonach den NRO im Verwaltungsverfahren die Stellung einer Formalpartei eingeräumt wird. Daher sind die NRO in den o.g. Bereichen des Umweltrechts auch nicht berechtigt, ein Gericht um Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung oder einer Unterlassung zu ersuchen.<sup>16</sup>

Für Einzelpersonen enthalten die österreichischen Rechtsvorschriften Bestimmungen, durch die Nachbarn eine Parteistellung eingeräumt und diesen das Recht zugestanden wird, in einigen Umweltbereichen außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2003/35/EG Verwaltungsentscheidungen gerichtlich anzufechten.<sup>17</sup>

Im Bereich Naturschutz<sup>18</sup> räumt das österreichische Recht jedoch Einzelpersonen, einschließlich Nachbarn, selbst dann nicht die Möglichkeit ein, eine gerichtliche Überprüfung auf dem Naturschutzrecht beruhender Verwaltungsentscheidungen zu beantragen, wenn sie ein besonderes rechtliches Interesse nachweisen können. Das Naturschutzrecht verleiht nach den Maßstäben der Schutznormtheorie keine subjektiven öffentlichen Rechte, da die Gerichte der Auffassung sind, dass es nur die Interessen der Allgemeinheit schützt, nicht aber die von Einzelpersonen; aus diesem Grunde wird keine Parteistellung eingeräumt.<sup>19</sup> Infolgedessen kann beispielsweise eine Einzelperson nicht vor einem Gericht geltend machen, dass ein Projekt gegen das Naturschutzrecht verstößt (etwa da es erhebliche Auswirkungen auf ein Natura-2000-Gebiet habe<sup>20</sup>), selbst wenn sie in dem speziellen Fall ein rechtliches Interesse nachweisen könnte.

Im Kontext der Richtlinie 2000/60/EG aus dem Bereich der Wasserpolitik beschränkt sich die Klagebefugnis von Einzelpersonen darauf, die Verletzung von Wasserrechten geltend zu machen.<sup>21</sup> Sollte ein Projekt gegen das Wasserrecht verstoßen, da es etwa im Widerspruch zum Verschlechterungsverbot<sup>22</sup> steht, hätte ein Nachbar nicht die

*Schwärze Sulm*

13 Wasserrechtsgesetz (WRG) (BGBl. Nr. 215/1959).

14 Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) (BGBl. I Nr. 115/1997)

15 Abfallwirtschaftsgesetz (AWG) (BGBl. I Nr. 102/2002), Mineralrohstoffgesetz (MinRoG) (BGBl. I Nr. 38/1999).

16 Beispielsweise verweigerte das österreichische Umweltministerium in dem o.g. Verfahren zum geplanten Wasserkraftwerk an der Schwarzen Sulm, den Umwelt-NRO die beantragte Stellung einer Formalpartei (Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2013/4018), Entscheidung vom 15.6.2012 (BMLFUW-UW.4.1.12./0132-U/6/2012).

17 § 74 Abs. 2 GewO (Gewerbeordnung): Nachbarn im Zusammenhang mit der Genehmigung neuer gewerblicher Betriebsanlagen; § 42 Abs. 1 Ziff. 3 AWG (Abfallwirtschaftsgesetz): Nachbarn im Zusammenhang mit der Genehmigung von Abfallbehandlungsanlagen.

18 S. Fußnote 12

19 z. B. Verwaltungsgerichtshof, Entscheidung vom 5.4.2014 (GZ. 2000/10/0178).

20 Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

21 § 102 und 138 Abs. 6 WRG (Wasserrechtsgesetz)

22 Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

Möglichkeit, eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen, selbst wenn er in dem speziellen Fall ein rechtliches Interesse nachweisen könnte.

In der Richtlinie 2008/50/EG aus dem Bereich der Luftpolitik wird Einzelpersonen außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2003/35/EG keine Klagebefugnis eingeräumt, wenn eine Behörde das Erstellen eines Luftqualitätsplans unterlassen hat.<sup>23</sup> Der EuGH hat Einzelpersonen diese Möglichkeit jedoch bereits zugestanden.<sup>24</sup>

Andererseits nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass Einzelpersonen, im Gegensatz zu NRO, im Abfallbereich im Rahmen der Richtlinie 2008/98/EG Zugang zu den Gerichten erhalten, um eine Überprüfung der Genehmigung von Abfallbehandlungsanlagen zu beantragen.<sup>25</sup>

Selbst wenn die Kommission Österreich dahingehend zustimmt, dass Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Bestimmung einen gewissen Ermessensspielraum lässt, so hat der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache C-240/09 im Zusammenhang mit Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus klargestellt, dass eine Ausübung dieses Ermessens, die dazu führt, dass der Öffentlichkeit, insbesondere NRO und Einzelpersonen, weitgehend die Möglichkeit abgesprochen wird, die gerichtliche Überprüfung von Handlungen und Unterlassungen im Zusammenhang mit der Anwendung von europäischen Umweltrichtlinien zu beantragen ("Nulllösung"), mit den Verpflichtungen gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus nicht in Einklang steht<sup>26</sup>.

Nach Auffassung der Kommission hat Österreich in den Bereichen der Richtlinie 92/43/EWG, der Richtlinie 2000/60/EG, der Richtlinie 2008/50/EG und der Richtlinie 2008/98/EG in Bezug auf NRO eine solche Nulllösung gewählt, soweit der betreffende Sachverhalt außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2003/35/EG liegt.

In Bezug auf Einzelpersonen praktiziert Österreich eine Nulllösung im Bereich der Richtlinie 92/43/EWG, der Richtlinie 2000/60/EG und der Richtlinie 2008/50/EG, soweit der betreffende Sachverhalt außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2003/35/EG liegt. Lediglich im Rahmen der Richtlinie 2008/98/EG gewährt das österreichische Recht Einzelpersonen, nicht jedoch NRO, einen Zugang zu den Gerichten, um eine Überprüfung der Genehmigungen von Abfallbehandlungsanlagen zu beantragen.

Aus den genannten Gründen vertritt die Kommission daher die Auffassung, dass Österreich seinen Verpflichtungen gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Verbindung mit Artikel 216 Absatz 2 AEUV und mit dem Prinzip der nützlichen Wirkung (*effet utile*) des europäischen Umweltrechts nicht nachgekommen ist, da das österreichische Recht NRO und Einzelpersonen keine Klagebefugnis einräumt, um die gerichtliche Überprüfung von vorgenommenen Handlungen oder begangenen

<sup>23</sup> Der Verwaltungsgerichtshof verweigerte unter Berufung auf die Schutznormtheorie einer Einzelperson die Klagebefugnis zur Anfechtung eines Verstoßes gegen die Pflicht zur Annahme eines Luftqualitätsplans, Urteil vom 26.6.2012 (GZ.: 2010/07/0161).

<sup>24</sup> Urteil vom 25. Juli 2008, Rechtssache C-237/07, Janecek/Freistaat Bayern.

<sup>25</sup> § 42 Abs. 1 Ziff. 3 AWG – Abfallwirtschaftsgesetz.

<sup>26</sup> Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache C-401/12P Rn. 104 bis 106.

Unterlassungen, die einen Verstoß gegen die Bestimmungen der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa, und der Richtlinie 2008/98/EG über Abfall begründen, zu erwirken.

#### *Die Auffassung der österreichischen Behörden*

##### *Die Zuständigkeitserklärung im Rahmen des Ratsbeschlusses 2005/370/EG*

In ihrer Antwort vom 11. Juli 2013 berufen sich die österreichischen Behörden auf die Zuständigkeitserklärung nach Artikel 19 Absatz 5 des Übereinkommens von Århus im Anhang des Ratsbeschlusses 2005/370/EG, um geltend zu machen, die Kommission verfüge über keine Zuständigkeit, Österreich zur Einhaltung der Verpflichtung gemäß Artikel 9 Absatz 3 aufzufordern. In der Erklärung heißt es, „*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.*“

Hauptzweck einer Zuständigkeitserklärung ist der Hinweis an andere Vertragsparteien, die nicht gleichzeitig Mitgliedstaaten der EU sind, oder an Begünstigte eines Übereinkommens (wie die Öffentlichkeit im Falle des Übereinkommen von Århus), wen sie im Rahmen des internationalen Rechts zur Verantwortung ziehen können, wenn die eingegangenen Verpflichtungen nicht eingehalten werden (z. B. vor einem Streitbeilegungsgremiums wie das ACCC). Die Zuständigkeitserklärung gibt somit lediglich an, wer international gegenüber Dritten zuständig ist; sie berührt jedoch nicht die Pflicht jedes einzelnen Mitgliedstaats zur Achtung der Bestimmungen eines internationalen Übereinkommens, das Bestandteil des EU-Rechts ist. Mit der Zuständigkeitserklärung wird vielmehr bekräftigt, dass die Mitgliedstaaten, Österreich eingeschlossen, durch die im Übereinkommen von Århus enthaltenen Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten gebunden sind; sie entbindet die Mitgliedsstaaten nicht von ihren Verpflichtungen, die sich aus ihrem Status als Vertragspartei eines internationalen Abkommens ergeben.

Die Kommission ist als Hüterin der Verträge gemäß Artikel 17 EUV berechtigt, sicherzustellen, dass die Mitgliedsstaaten ihren internationalen Verpflichtungen aus den Übereinkommen, denen die EU ebenfalls als Vertragspartei beigetreten ist, nachkommen, da solche Übereinkommen nach Artikel 216 Absatz 2 AEUV Teil der EU Rechtsordnung sind. Genügt ein Mitgliedstaat den Anforderungen eines Übereinkommens nicht (im vorliegenden Fall Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus), so ist die

Kommission berechtigt, ein Verfahren nach Artikel 258 TFEU einzuleiten, auch wenn wie im gegenständlichen Fall ein gemischtes Abkommen vorliegt, da die durch das Übereinkommen eingegangenen Verpflichtungen sowohl von der Union als auch von den Mitgliedsstaaten eingehalten werden müssen.<sup>27</sup>

### *Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3*

Die österreichischen Behörden machen in ihrem Antwortschreiben vom 11. Juli 2013 außerdem geltend, dass die Kommission sich zur Begründung ihres Standpunkts nicht auf das EuGH-Urteil in der Rechtssache C-240/09 berufen könne, da der Gerichtshof lediglich über die Frage entschieden habe, ob Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus unmittelbare Wirkung habe, was verneint worden sei. Nach ihrer Auffassung lasse sich aus dem Urteil nur ableiten, dass der Gerichtshof gefordert habe, die bereits vorhandenen nationalen Verfahrensvorschriften im Lichte der mit dem Übereinkommen von Århus verfolgten Ziele auszulegen. Darüber hinaus räume Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus den Vertragsparteien bei der Umsetzung dieser Bestimmung einen großen Ermessensspielraum ein.

Die Kommission hält den Aspekt der unmittelbaren Wirkung eines internationalen Abkommens, auf das sich Einzelpersonen vor einem Gericht der EU berufen können, für eine ganz andere Fragestellung, da die Mitgliedstaaten die internationalen Verpflichtungen, die sich aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus ergeben, unabhängig davon einzuhalten haben, ob die betreffenden Bestimmungen in der Rechtsordnung der EU unmittelbare Wirkung haben oder nicht<sup>28</sup>. Obwohl Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum für ihre Entscheidung lässt, wie die Anforderungen dieses Artikels von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollen, hat der EuGH dennoch mehrfach unterstrichen, dass der verfahrensrechtliche Ermessensspielraum nicht unbegrenzt ist, sondern unter Zugrundelegung der Ziele des EU Rechts bestimmt werden müsse.<sup>29</sup> Folglich muss im vorliegenden Fall das Ermessen der Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung des Ziels von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus ausgeübt werden, damit ein effektiver Rechtsschutz im Rahmen der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa und der Richtlinie 2008/98/EG über Abfall gewährleistet ist.

<sup>27</sup> Der EuGH hat dies auch in einem anderen Zusammenhang bekräftigt, als er feststellte, dass die Kommission für die Beurteilung der Einhaltung von Anforderungen zuständig ist, die in einem von der EU und ihren Mitgliedstaaten geschlossenen internationalen gemischten Abkommen festgelegt wurden, das einen Bereich betrifft, der weitgehend durch EU-Recht abgedeckt wird, und dass diese Beurteilung der Überprüfung durch den Gerichtshof unterliegt (Urteil vom 7. Oktober 2004 in der Rechtssache C-239/03, Kommission/Frankreich, Randnrn. 23 bis 25).

<sup>28</sup> Vgl. hierzu Urteil vom 9. Oktober 2001, Rs. C-377/98 Rn. 54.

<sup>29</sup> Siehe z. B. Urteil vom 12. Mai 2011 in der Rechtssache C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz/Bezirksregierung Arnsberg („Trianel-Verfahren“).

In jedem Fall bestätigt der EuGH in der Rechtssache C-240/09 den rechtlichen Wert des Artikels 9 Absatz 3 als eine Bestimmung eines internationalen Übereinkommens, das als integraler Bestandteil des EU Rechts die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, Mitgliedern der Öffentlichkeit den Zugang zu Gerichten zu eröffnen. Der Hinweis in Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus auf das nationale Recht ist als Hinweis auf etwaige Voraussetzungen für den Zugang zu Gerichten zu verstehen; doch wenn diese Kriterien darauf hinauslaufen, dass der Öffentlichkeit der Zugang zu Gerichten vollständig verwehrt wird, können diese nicht als mit dieser Verpflichtung vereinbar gelten. Der Gerichtshof wendet die Grundsätze der richtlinienkonformen Auslegung auf Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus<sup>30</sup> an und bekräftigt damit, dass diese Bestimmung von den Mitgliedstaaten so umgesetzt werden muss, dass sie den Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren gewährleistet und damit die effektive Durchsetzung des EU Umweltrechts sichergestellt ist.

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

In ihrer Antwort vom 11. Juli 2013 erklären die österreichischen Behörden, sie verfügten 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 Århus 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 2 Nr. 4 des Übereinkommens von Århus, NRO eingeschlossen, einen direkten Zugang zu den Gerichten zu gewähren. Die Kommission nimmt auch zur Kenntnis, dass das ACCC das Argument mit dem Umweltschutzes, das von Österreich auch in dem Verfahren ACCC/C/2010/48<sup>31</sup> 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 – wie auf S. 3 f. dieses Schreibens ausgeführt – nicht ausreichen, um der Verpflichtung zur Umsetzung der Anforderungen des Artikels 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus 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 Europäische Kommission vertritt somit die Auffassung, dass die Republik Österreich ihrer Verpflichtung nach Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Verbindung mit Artikel 216 Absatz 2 AEUV und mit dem Prinzip der

<sup>30</sup> Urteil vom 8. März 2011 in der Rechtssache C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK/Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (Braunbär), Randnr. 50.

<sup>31</sup> [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-48/Findings/ece\\_mp\\_pp\\_c.1\\_2012\\_4\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-48/Findings/ece_mp_pp_c.1_2012_4_eng.pdf)

nützlichen Wirkung (*effet utile*) der unten genannten Richtlinien, soweit der Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/35/EG<sup>32</sup> nicht eröffnet ist, nicht nachgekommen ist, da sie

- NRO keine Klagebefugnis einräumt, um vorgenommene Handlungen oder begangene Unterlassungen, die gegen die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, die Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, die Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa und die Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle verstoßen, von einem Gericht überprüfen zu lassen,
- Einzelpersonen keine Klagebefugnis einräumt, um vorgenommene Handlungen oder begangene Unterlassungen, die gegen die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, die Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik und die Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa verstoßen, von einem Gericht überprüfen zu lassen.

Die Kommission fordert Ihre Regierung gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf, sich binnen zwei Monaten nach Eingang dieses Schreibens hierzu zu äußern.

Die Kommission behält sich vor, nach Eingang der Äußerungen oder im Falle, dass innerhalb der gesetzten Frist keine Äußerungen eingehen, gegebenenfalls eine mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 258 AEUV abzugeben.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Für die Kommission

Janez POTOČNIK  
Mitglied der Kommission

BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG  
Für die Generalsekretärin



Jordi AYET PUIGARNAU  
Direktor der Kanzlei  
EUROPÄISCHE KOMMISSION

<sup>32</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.

OTS0036 5 WI 0343 AKW0002 CI  
Bau/Recht/Umwelt/arbeiterkammer

Fr, 17.Jun 2016

## **AK: Aarhus-Konvention umsetzen: Große Bauprojekte würden dann schneller mit fairer Bürgerbeteiligung entschieden werden**

Wien (OTS) - Die Spielregeln für die Genehmigung großer Bauverfahren müssen auch in Österreich vereinheitlicht und mit Transparenz und Bürgernähe umgesetzt werden. „Das wäre ein wichtiger, überfälliger Schritt, um zu klaren und schnelleren Entscheidungen über große Bauprojekte zu kommen. Am Ende kann dadurch viel Zeit und Geld gespart werden“, sagt Sylvia Leodolter, Leiterin der AK-Abteilung Umwelt und Verkehr anlässlich der AK-Veranstaltung „15 Jahre Aarhus-Konvention“. Die Aarhus-Konvention hat vor 15 Jahren europaweit einheitliche Verfahrensspielregeln für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld großer Bauvorhaben festgelegt. „Österreich hat viel zu wenig getan, um das systematisch umzusetzen“, so Leodolter weiter. Die Bundesregierung, allen voran Landwirtschaftsminister Rupprechter und die Länder sind gefordert: Das Verfahrensrecht für große Bauvorhaben mit Umweltverträglichkeitsprüfung etwa beim Straßen- und Schienenbau, bei Energieleitungen oder Kraftwerksbau muss endlich konsequent nach den Spielregeln der Aarhus-Konvention verbessert werden. Dabei müssen künftig natürlich auch die Gewerkschaften und die AK als Interessenvertretungen der Beschäftigten von Anfang an einbezogen werden und nicht erst, wenn schon planungstechnisch vollendete Tatsachen geschaffen worden sind“, so Leodolter.

„Wer behauptet, die Beteiligung von BürgerInnen und Öffentlichkeit bremse große Projekte, täuscht sich und die Allgemeinheit“, so Leodolter weiter. Wo auf klaren Grundlagen systematisch vorgegangen wird, können Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz gut mit raschen Genehmigungsverfahren vereinbart werden. Das Beispiel der U2-Verlängerung nach Aspern zeigt dies: Dort wurde innerhalb von 2 Jahren das Genehmigungsverfahren abgeschlossen. Dabei wurden über 1.100 Einwände berücksichtigt.

Im Gegensatz dazu stecken die Genehmigungsverfahren für den Semmering-Basistunnel seit über 20 Jahren fest. Unter anderem weil das Land Niederösterreich zweimal mit einem Naturschutzgesetz den Bau zu verhindern versucht und zweimal vom Verfassungsgerichtshof dabei gestoppt wurde. Weil die Lärmschutz- und Naturschutzgesetze unausgegoren sind und immer bloß anlassbezogen wieder geändert wurden, kam es mit jeder Änderung in diesen 20 Jahren zu immer

weiteren Anfechtungen. „Gute gesetzliche Rahmenbedingungen, die klare Normen und klare Beteiligungsspielregeln setzen, hätten dafür gesorgt, dass es längst zu einer für eine attraktive Infrastruktur, die Umwelt und die betroffenen AnrainerInnen tragbaren Entscheidung gekommen wäre“, so Leodolter.

~

Rückfragehinweis:

Arbeiterkammer Wien  
Ute Bösingher  
(+43-1) 501 65-2779  
ute.boesinger@akwien.at  
wien.arbeiterkammer.at

~

Digitale Pressemappe: <http://www.ots.at/pressemappe/26/aom>

\*\*\* OTS-ORIGINALTEXT PRESSEAUSSENDUNG UNTER AUSSCHLISSLICHER  
INHALTLICHER VERANTWORTUNG DES AUSENDERS - WWW.OTS.AT \*\*\*

OTS0036 2016-06-17/09:30

170930 Jun 16

Link zur Aussendung:

[http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20160617\\_OTS0036](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20160617_OTS0036)

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

aA	anderer Ansicht
Aarhus-VO	EU-Aarhus-Verordnung
ABI	Amtsblatt (~ der EU)
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
AKG	Arbeiterkammergesetz
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
AWG	Abfallwirtschaftsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BI	Bürgerinitiative
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BVB	Bezirksverwaltungsbehörde
BVerfG	(~ deutsches) Bundesverfassungsgericht
BVwG	Bundesverwaltungsgericht
ECE	Wirtschaftskommission für Europa ( <i>engl. Economic Commission for Europe</i> )
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-K	Emissionsgesetz-Kesselanlagen
EK	Europäische Kommission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ErIRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage
ErwGr	Erwägungsgrund
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
ff	folgende
GA	Generalanwalt / Generalanwältin (~ beim EuGH)
GewO	Gewerbeordnung
GRC	Europäische Grundrechte-Charta
hL und Rsp	herrschende Lehre und Rechtsprechung
HS	Halbsatz
idS	in diesem Sinne
ieS	in engerem Sinne
IPPC	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung ( <i>engl. Integrated Pollution Prevention and Control</i> )
IPPC-RL	EU-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltver- schmutzung ( <i>engl. Integrated Pollution Prevention and Control</i> )
iVm	in Verbindung mit

KOM	Europäische Kommission
L-VG	Landes-Verfassungsgesetz
leg cit	des zitierten Gesetzes, die zitierte Gesetzesstelle ( <i>lat. legis citatæ</i> ) ~ juristische Kurzbezeichnung für das soeben angegebene Gesetz oder die angegebene Gesetzesstelle
lit	littera ( <i>lat. Buchstabe</i> ) ~ wird in der Rechtswissenschaft verwendet, um einen bestimmten Punkt von ‚nach Buchstaben gegliederten‘ Aufzählungen in Rechtsnormen zu zitieren
LReg	Landesregierung
LT	Landtag
LVwG	Landesverwaltungsgericht
mE	meines Erachtens
MGS	Mitgliedstaaten (~ der EU)
mHa	mit Hinweis auf
MinroG	Mineralrohstoffgesetz
MoP	Vertragsstaatenkonferenz ( <i>engl. Meeting of Parties</i> )
mwN	mit weiteren Nennungen
NGO	Nichtregierungsorganisation ( <i>engl. Non Governmental Organisation</i> )
ÖB	Öffentlichkeitsbeteiligung
ÖB-RL	EU-Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung 2003/35/EG
Rs	Rechtssache
Rz	Randziffer
SA	Schlussantrag der/des Gutachtens
SUP	strategische Umweltprüfung
SUP-RL	EU-Richtlinie über die strategische Umweltprüfung
UA	Umweltanwalt
UIG	Umweltinformationsgesetz
UNECE	Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa ( <i>engl. United Nations Economic Commission for Europe</i> )
UO	Umweltorganisation
US	Umweltsenat
UVGA	Umweltverträglichkeitsgutachten
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-G	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
UVP-RL	EU-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-Rs	Rundschreiben zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
VfGH	(~ österreichischer) Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Amtliche Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des österreichischen Verfassungsgerichtshofes (1919-1920; Neue Folge 1921-1933, 1946 ff)
vgl	vergleiche
VO	Verordnung
VP	Vertragsparteien
VVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
VwG	Verwaltungsgericht
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGVG	Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz
WKG	Wirtschaftskammergesetz
WRG	Wasserrechtsgesetz

# INFORMATIONEN ZUR UMWELTPOLITIK

„Informationen zur Umweltpolitik“ werden in unregelmäßigem Abstand vom Institut für Wirtschaft und Umwelt der AK herausgegeben und behandeln aktuelle Fragen der Umweltpolitik. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

Bei Interesse an vergriffenen Bänden wenden Sie sich bitte an die Sozialwissenschaftliche Studienbibliothek der AK Wien.

- |  |  |
|--|--|
| 154 <i>Was kostet die Umwelt? GATS und die Umweltrelevanz der WTO-Abkommen</i><br>Tagungsband, Wolfgang Lauber (Hrsg.), 2003   | 163 <i>Verkehrsmengen und Verkehrsemissionen auf wichtigen Straßen in Österreich 1985-2003</i><br>Österreichisches Institut für Raumplanung, 2004                            |
| 155 <i>Ausverkauf des Staates? Zur Privatisierung der gesellschaftlichen Infrastruktur</i><br>Tagungsband, Wolfgang Lauber (Hrsg.), 2003   | 164 <i>Einflussfaktoren auf die Höhe der Müllgebühren</i> , 2005   |
| 156 <i>Umweltschutz- und ArbeitnehmerInnenenschutz- Managementsysteme</i><br>Thomas Gutwinski, Christoph Streissler (Hrsg.), 2003  | 165 <i>Anteil des LKW-Quell-Ziel-Verkehrs sowie dessen Emissionen an gesamten Straßengüterverkehr in Wien</i><br>Österreichisches Institut für Raumplanung, 2006             |
| 157 <i>Bestrafung von Unternehmen – Anforderungen an die kommende gesetzliche Regelung aus ArbeitnehmerInnen- und KonsumentInnen-sicht</i> ,<br>Tagungsband, Werner Hochreiter (Hrsg.), 2003 | 166 <i>Privatisierung des Wassersektors in Europa Reformbedarf oder Kapitalinteressen?</i><br>Wolfgang Lauber (Hrsg.), 2006  |
| 158 <i>Was kostet die Umwelt? Wie umweltverträglich ist die EU?</i><br>Tagungsband, 2004   | 167 <i>EU und Wasserliberalisierung</i><br>Elisa Schenner, 2006  |
| 159 <i>Schutz von Getränkemehrwegsystemen – Aufarbeitung fachlicher Grundlagen anlässlich der Aufhebung der Getränkeziele durch den Verfassungsgerichtshof</i><br>Walter Hauer, 2003         | 169 <i>REACH am Arbeitsplatz Die Vorteile der neuen europäischen Chemikalienpolitik für die ArbeitnehmerInnen</i><br>Tony Musu, 2006 (vergriffen)                            |
| 160 <i>Soziale Nachhaltigkeit</i><br>Beate Littig, Erich Griesler, 2004  | 170 <i>Feinstaub am Arbeitsplatz Die Emissionen ultrafeiner Partikel und ihre Folgen für ArbeitnehmerInnen</i><br>Tagungsband, 2006  |
| 161 <i>Der „Wasserkrieg“ von Cochabamba. Zur Auseinandersetzung um die Privatisierung einer Wasserversorgung in Bolivien</i><br>Hans Huber Abendroth, 2004                                   | 171 <i>Luftverkehr und Lärmschutz Ist-Stand im internationalen Vergleich Grundlagen für eine österreichische Regelung</i><br>Andreas Käfer, Judith Lang, Michael Hecht, 2006 |
| 162 <i>Hauptsache Kinder! Umweltpolitik für Morgen</i><br>Tagungsband, 2004  |  |

- 173 *Welche Zukunft hat der Diesel? Technik, Kosten und Umweltfolgen*  
Tagungsband, Franz Greil (Hrsg.), 2007
- 174 *Umsetzung der EU-Umwelthaftungsrichtlinie in Österreich*  
Tagungsband ergänzt um Materialien und Hintergrunddokumente zum Diskussionsprozess  
Werner Hochreiter (Hrsg.), 2007
- 175 *Klimaschutz, Infrastruktur und Verkehr*  
Karl Steininger et al., 2007
- 176 *Die Strategische Umweltprüfung im Verkehrsbereich*  
Tagungsband, Cornelia Mittendorfer (Hrsg.), 2008
- 177 *Die UVP auf dem Prüfstand  
Zur Entwicklung eines umkämpften Instruments*  
Tagungsband, Cornelia Mittendorfer (Hrsg.), 2008
- 178 *Die Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie in Österreich*  
Tagungsband, Werner Hochreiter (Hrsg.), 2008
- 179 *Feinstaubproblem Baumaschine  
Emissionen und Kosten einer Partikelfilternachrüstung in Österreich*, 2009
- 180 *Mehrweg hat Zukunft!  
Lösungsszenarien für Österreich im internationalen Vergleich*  
Tagungsband, Werner Hochreiter (Hrsg.), 2010
- 181 *Siedlungswasserwirtschaft in öffentlicher oder privater Hand  
England/Wales, die Niederlande und Porto Alegre (Brasilien) als Fallbeispiele*  
Thomas Thaler, 2010
- 182 *Aktionsplanung gegen Straßenlärm – wie geht es weiter?*  
Tagungsband, Werner Hochreiter (Hrsg.), 2010
- 183 *Agrotreibstoffe – Lösung oder Problem? Potenziale, Umweltauswirkungen und soziale Aspekte*  
Tagungsband, Christoph Streissler (Hrsg.), 2010
- 184 *LKW-Tempolimits und Emissionen  
Auswirkungen der Einhaltung der LKW-Tempolimits auf Autobahnen auf Emissionen und Lärm*, 2011
- 185 *Gesundheitsrelevante Aspekte von Getränkeverpackungen*, 2011
- 186 *Green Jobs  
Arbeitsbedingungen und Beschäftigungspotenziale*  
Studie, 2012
- 187 *Die Zukunft der Wasserversorgung  
Der Zugang zu Wasser im Spannungsfeld zwischen öffentlichem Gut, Menschenrecht und Privatisierung*  
Tagungsband, 2013
- 188 *Aktuelle Erkenntnisse zu hormonell wirksamen Substanzen*  
Tagungsbericht, 2013
- 189 *PKW-Emissionen zwischen Norm- und Realverbrauch*  
Studie, Holger Heinfellner, Nikolaus Ibesich, Günther Lichtblau, Christian Nagl, Barbara Schodl, Gudrun Stranner (Hrsg.), 2015
- 189a *Passenger Car Emissions: Standard and Real-World Fuel Consumption*  
Holger Heinfellner, Nikolaus Ibesich, Günther Lichtblau, Christian Nagl, Barbara Schodl, Gudrun Stranner, 2015
- 190 *Demokratierechtliche Analyse der privaten Rechtssetzung im Umweltrecht  
am Beispiel der Industrieemissionsrichtlinie (IERL)*  
Konrad Lachmayer, 2016
- 191 *Positionen internationaler Gewerkschaften in der Klimapolitik*  
Jana Flemming, Ulrich Brand, 2016